Der Kampf der Konservativen und Liberalen um die Begründung der Selbstverwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Kreis und Provinz bei der Gneistschen Verwaltungsreform

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der rechtswissenschaftlichen Doktorwürde
einer Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster i. W.

vorgelegt von
Ewald Meister
Gerichtsreferendar aus Münster

1929

Druck von R. van Acken, Lingen-Ems (Hannover)

Referent: Herr Prof. Dr. Bühler
Korreferent: Herr Prof. Dr. His

Meiner Mutter!
Dem Andenken meines Vaters!

Übersicht.

Quellen.

Parteiprogramme, Wahlaufrufe, Kundgebungen
gesammelt in Salomon, Die deutschen Parteiprogramme 2 Bde. Leipzig (2) 1912.

Parteiprogramme, Aufrufe
in Specht, Die Reichstags-Wahlen von 1867—1897, Berlin 1928.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses 1869—1884. (Sten. Ber. A.)

Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses 1869—1884. (Anl. Sten. Ber. A.)

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Herrenhauses 1872—1884. (Sten. Ber. H.)

Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Herrenhauses 1872—1884. (Anl. Sten. Ber. H.)

Schrifttum.

Anschütz, G., Die Organisationsgesetze der inneren Verwaltung in Preußen. Berlin 1898.

v. Anstedt, Alte und neue Gedanken über die Reorganisation der inneren Verwaltung in Preußen. Verw. Arch. Bd. 12. Berlin 1904.

Bachem, K., Vorgeschichte, Geschichte und Politik der deutschen Zentrumspartei I. Köln 1927.

Berger-Meister, Der alte Harkort. (5) Leipzig 1926.

Biedermann, K., 1840—1870. Dreißig Jahre deutscher Geschichte. 2 Bde. Breslau.

Blodig, H., Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. Wien 1894.

Bornhak, C., Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts. 3 Bde. Berlin 1884—86. (Bornhak a.)

Bornhak, C., Preußisches Staatsrecht. 2 Bde. Freiburg 1888—89. (Bornhak b.)

v. Brauchitsch, Die Preußischen Verwaltungsgesetze. 7 Bde. 17.—21. Aufl.

Bühler, O., Die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegenüber der Verwaltung im württembergischen Recht und ihre Entwicklung seit Anfang des 19. Jahrhunderts. Stuttgart 1911. (Bühler a.)

Bühler, O., Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung. Berlin 1914. (Bühler b.)

Bühler, O., Art. „Verwaltungsgerichtsbarkeit (Allgemeines)" in v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts. Bd. III. (2) Freiburg 1914.

Bühler-Kerstiens, Die Behördenorganisationen des Ruhrgebietes und die Verwaltungsreform. Essen 1926.

Busch, E., Die Entwicklung des Selbstverwaltungsbegriffes im deutschen Verwaltungsrecht. Diss. Greifswald 1919.

v. Elbe, J., Die Entwicklungslinien der Preußischen Verwaltungsreform. Ver. Arch. 33. Berlin 1928.

Erler, G., Die verwaltungspolitischen Ideen der 1848er Bewegung, ihre Grundlagen und Auswirkungen unter besonderer Berücksichtigung der preußischen Gesetze von 1850. Diss. Münster 1928.

Friedrichs, K., Verwaltungsrechtspflege. 3 Bde. (2) Berlin 1920. (Friedrichs a.)

Friedrichs, K., Art. „Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen." in v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts. Bd. III. (2) Freiburg 1914. (Friedrichs b.)

Friedrichs, K., Das Zuständigkeitsgesetz vom 1. Aug. 1883. Berlin 1904. (Friedrichs c.)

Friedrichs, K., Das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883. Berlin 1910. (Friedrichs d.)

Gebhardt-Meister, Handbuch der Deutschen Geschichte. (6) Stuttgart 1923. Bd. III.

Gelpke, F., Die geschichtliche Entwicklung des Landratsamtes der preußischen Monarchie (unter besonderer Berücksichtigung der Provinzen Brandenburg, Pommern und Sachsen). Diss. Berlin 1902.

Gierke, O., Das deutsche Genossenschaftsrecht I. Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft. Berlin 1868.

Giese, F., Preußische Rechtsgeschichte. Berlin 1920.

Gluth, O., Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung. Wien 1887.

Gneist, R., Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den Deutschen Verwaltungssystemen. (3) Berlin 1883—84. 2 Bde. (Gneist a.)

Gneist, R., Selfgovernement, Communalverfassung und Verwaltungsgerichtsbarkeit in England. (3) Berlin 1871. (Gneist b.)

Gneist, R., Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Berlin 1869. (Gneist c.)

Gneist, R., Der Rechtsstaat. Berlin 1872. (Gneist d.)

Gneist, R., Die preußische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des deutschen Verfassungs-Staates. Berlin 1870. (Gneist e.)

Gneist, R., Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege in Preußen. Leipzig 1880. (Gneist f.)

Gothein, G., Agrarpolitisches Handbuch. Berlin. 1910/II.

Grotefend, G., Die Organisation der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung in Preußen. 2 Bde. Berlin 1890/92.

Gumplovicz, L., Grundriß der Soziologie. Wien 1905.

Haenel, A., Deutsches Staatsrecht. Bd. I. Leipzig 1892.

Hartung, F. Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart. In Meister, Grundriß der Geschichtswissenschaft. II, 4. (3). 1928.

Hatschek, J., Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung. In Jellinek-Meyer, Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen II, 1. Leipzig 1898. (Hatschek a.)

Hatschek, J., „Das Wesen der Selbstverwaltung". Art. in v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts. III. Freiburg (2) 1914. (Hatschek b.)

Hatschek, J., Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. (3 u. 4). Leipzig 1925. (Hatschek c.)

Hatschek, J., Deutsches und Preußisches Staatsrecht. 2 Bde. Berlin 1922/23. (Hatschek d.)

Heinen, R. Art. „Gemeinde in Preußen" in Sacher, H. Staatslexikon (5) II. Freiburg 1927.

Huebler, B., Die Organisation der Verwaltung in Preußen (Alte Lande) und im Deutschen Reich. Berlin 1898.

Hue de Grais, R., Reorganisation der inneren Verwaltung Preußens. Berlin 1871.

Jellinek, G., System der subjektiven öffentlichen Rechte. (2) Tübingen 1905.

Jellinek, W., Verwaltungsrecht Berlin 1928.

Jentsch, C., Die Partei. Frankfurt.

Keil, F., Die Landgemeinde in den östlichen Provinzen Preußens und die Versuche, eine Landgemeindeordnung zu schaffen. Leipzig 1890.

Klein-Hattingen, O., Geschichte des deutschen Liberalismus. 2 Bde. Berlin 1911—12.

Konservatives Handbuch, herausgegeben unter Mitwirkung der parlamentarischen Vertretung der konservativen Parteien. Berlin 1892.

Laband, P., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4 Bde. (5) 1911—14.

Lauter, F., Preußens Volksvertretung in der Zweiten Kammer und im Hause der Abgeordneten vom Februar 1849 bis Mai 1877. Berlin.

Loening, E., Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preußen. Halle 1914. (Loening a.)

Loening, E., Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884. (Loening b.)

Maull, H., Die Kreis- und Provinzialordnungen Preußens nach dem Stande der Gesetzgebung vom 1. November 1927. Berlin 1928.

Mayer, O., Deutsches Verwaltungsrecht. 2 Bde. (3) Leipzig 1924.

Mehring, F., Geschichte der deutschen Sozialdemokratie. (2) 4 Bde. Stuttgart 1903/04.

v. Meier, E., Das Verwaltungsrecht. In Holtzendorff-Kohler, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft (6) II. Leipzig 1904.

Meister, A., Die westfälischen Konservativen und der Kulturkampf. In der Zeitschrift für vaterländische Geschichte und Altertumskunde. Bd. 22. Münster 1924.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. (7) München 1919.

Meyer-Dochow, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Leipzig 1910.

v. Möller, E., Das Recht der Preußischen Kreis- und Provinzial-Verbände. Breslau 1866.

Mueller, O., Die Begriffe der Verwaltungsrechtspflege und des Verwaltungsstreitverfahrens nach preußischem Recht. Berlin 1895.

Naumann, F., Die politischen Parteien. Berlin 1910.

Oppenhoff, Th. Die Gesetze über die Ressortverhältnisse zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden in Preußen. (2). Berlin 1904.

Parisius, L. Deutschlands politische Parteien und das Ministerium Bismarck. Berlin 1878. (Parisius a.)

Parisius, L. Die Deutsche Fortschrittspartei von 1861 bis 1878. Berlin 1879. (Parisius b.)

Patzig, Die nationalliberale Partei. 1867—1892. Leipzig 1892.

Peters, H. Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Berlin 1926.

v. Petersdorff, H. Kleist-Retzow. Stuttgart 1907.

v. Philippovich, E. Die Entwicklung der wirtschaftspolitischen Ideen im 19. Jahrhundert. Tübingen 1910.

Philippson, M. Max von Forckenbeck. Dresden 1898.

v. Poschinger, Ritter H., Fürst Bismarck und die Parlamentarier II. Breslau 1895.

Preuß. H. Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität. In „Staatsrechtliche Abhandlungen“, Festgabe für Paul Laband. II. Tübingen 1908.

Preuß, H., Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. Handbuch der Politik I. Berlin 1920.

Richter, E., Selbstverwaltung und Beamtenregierung Berlin. 1878. (Richter a.)

Richter, E. A B C-Buch für freisinnige Wähler, (Bezw.: Der liberale Wähler.) 1881 (bezw. 1879) (Richter b.)

v. Rönne, L. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2 Bde. Leipzig 1876/77. (v. Rönne a.)

v. Rönne, L. Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie. 4 Bde. 1881—84. (v. Rönne b.)

Rosin, H. Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. In Hirth-Seydel, Annalen des Deutschen Reiches Jg. 1883. Leipzig 1883.

Schmitz, P. Die Entstehung der preußischen Kreisordnung vom 13. Dezember 1872. Diss. Berlin 1910.

Schneider, E. Die Entstehung der Selbstverwaltung und die Ordnung des Finanzwesens in der Rheinprovinz. Diss. Heidelberg. Cassel 1909.

Schoen, P. Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. Leipzig 1897.

v. Schücking, L. Die Reaktion in der inneren Verwaltung Preußens. Berlin 1908.

v. Stengel, Karl Frh. Die Organisation der preußischen Verwaltung nach den Reformgesetzen. Leipzig 1884.

Stein, F. Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung. Tübingen 1912.

Stein, L. Die vollziehende Gewalt. 2 Bde. (2) Stuttgart 1869.

Stier-Somlo, F. Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen. Mannheim 1928. (Stier-Somlo a.)

Stier-Somlo, F. Zur Reform der preußischen Staatsverwaltung. Berlin 1909. (Stier-Somlo b.)

Stiff, M. Die Organe der provinziellen Selbstverwaltung in Preußen. Diss. Greifswald 1914.

Stillich, O. Die politischen Parteien Deutschlands. 2 Bde. Leipzig 1908/11.

Tellkampf, J. Selbstverwaltung und Reform der Gemeinde- und Kreis-Ordnungen in Preußen und Selfgovernment in England und Nordamerika. Berlin 1872.

Thoma, R. Rechtsstaatsidee und Verwaltungsrechtswissenschaft. In Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart. IV. Tübingen 1910.

v. Treitschke, H., Deutsche Geschichte im Neunzehnten Jahrhundert III. (6) Leipzig 1908.

Was haben wir besser zu machen? Beitrag eines Konservativen zur Reformfrage unserer Staats-Verwaltung. Berlin 1868.

Zorn, Ph. Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 2 Bde. Berlin 1895/97. (Zorn a.)

Zorn, Ph. Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ver. Arch. Bd. 2. Berlin 1894. (Zorn b.)

I.

Zur Einführung.

Die Verwaltungsreform, die Preußen kurz nach der Gründung des neuen deutschen Reiches durchgeführt hat, ist ein bedeutsamer Markstein auf dem Wege vom absoluten patrimonial-ständischen Staat des achtzehnten Jahrhunderts zum modernen sozialen Staat.[1]) Während die Reform Steins den Städten die Selbstverwaltung bereits gebracht hatte, hatten seine Bestrebungen, diese auch auf dem Lande durchzuführen, an dem dinglichen und persönlichen Abhängigkeitsverhältnis der Bauern vom Großgrundbesitz scheitern müssen. Und als die Befreiung der Bauern von dieser Abhängigkeit endlich durchgeführt war, hatte sich der Großgrundbesitz von dem Zusammenbruch von 1806 inzwischen wieder erholt und seinen Einfluß auf die Regierung zurückgewonnen, sodaß an eine Ablösung der ständischen Verwaltung auf dem Lande zunächst nicht mehr zu denken war.

Durch die Verbreitung liberaler Ideen im Volke und durch die industrielle Entwicklung der Städte um die Wende der 30er und 40er Jahre, vor allem im Westen der preußischen Monarchie, waren die geistigen und wirtschaftlichen Voraussetzungen geschaffen worden, die die lange verweigerte Anpassung des absoluten Staates mit seiner lediglich auf dem Beamtentum und dem Ständewesen ruhenden Verwaltungsordnung an die neue Zeit auch auf gewaltsamem Wege zu erzwingen ermöglichten. Die Revolution von 1848 brachte Preußen eine konstitutionelle Verfassung;[2]) auch eine Reform der Verwaltung wurde beschlossen, konnte jedoch nicht durchgeführt werden, weil die inzwischen eingetretene Reaktion des Großgrundbesitzes die dahinzielenden Gesetze wieder beseitigte.[3])

---

[1]) Zum folgenden: v. Stengel 66 ff.; 138; Schoen 361—371; Bornhak a. III, 1—222; v. Poschinger II, 70 ff.; Keil 76—371; Schmitz 4 ff.; v. Möller 5, 156 ff.; Klein-Hattingen I, 195 ff.; Preuß b. 268—272; Gierke 783—801; Berger-Meister 136—151; Giese 107—121; Erler 13—18, 69—92.

[2]) 31. 1. 1850.

[3]) Erler 91.

Infolgedessen hatte Preußen nunmehr wohl eine konstitutionelle Verfassung, behielt aber trotzdem nach wie vor das vormärzliche Verwaltungssystem bei. 20 Jahre sollten noch ins Land gehen, bis dieser Zwiespalt zwischen der Verfassung und der Verwaltung Preußens beseitigt wurde.

Immer noch lag die allgemeine Landesverwaltung unbeschränkt in den Händen eines starken, in sich geschlossenen Beamtentums. Die Regierung konnte durch ihre untergeordneten Behörden die Verwaltung selbst parteiisch handhaben, ohne eine richterliche Kontrolle befürchten zu brauchen.[4]) Gegen Verwaltungshandlungen gab es nur die formlose Beschwerde an die übergeordnete Verwaltungsbehörde, keinen den Grundsätzen des bürgerlichen Rechtes entsprechenden Rechtsschutz. Die Polizeiverwaltung auf dem platten Lande übten die größeren Gutsbesitzer kraft eigenen Rechtes aus. Auf den Kreistagen und den Provinziallandtagen hatten infolge des neuständischen Prinzipes[5]) die Rittergutsbesitzer das Übergewicht. Die völlig unzureichende Vertretung der Städte und Landgemeinden stand zu ihrer Bedeutung und der der Rittergutsbesitzer in schrillem Mißverhältnis.

Als aber dann um die Wende der 50er Jahre die neue Ära mit dem liberalen Innenminister Grafen von Schwerin-Putzar und einer liberalen Mehrheit im Abgeordnetenhause den Liberalen einen neuen Frühling zu verheißen schien, lebten auch gleich die von der Reaktion unterdrückten Bestrebungen, die preußische Verwaltung der modernen Zeit entsprechend umzugestalten, wieder auf. Entwürfe einer Kreisordnung und eines Gesetzes über die ländliche Polizeiverwaltung, um die sich besonders der Abgeordnete Lette[6]) verdient gemacht hat, wurden zwar in Kommissions- und Plenarverhandlungen beraten, kamen aber nicht zum Abschluß, da infolge des 1862 ausgebrochenen Konfliktes zwischen Regierung und Abgeordnetenhaus diese Reformpläne hinter anderen, wichtigeren Fragen zurücktreten mußten.

---

[4]) Durch das Gesetz vom 11. 5. 1842 wurde ausnahmsweise nur dann der Rechtsweg zugelassen, wenn „die Verletzung eines zum Privateigentum gehörenden Rechtes behauptet" wurde.

[5]) Als neuständisches Prinzip bezeichnet man die für die Bildung der Kreis- und Provinziallandtage nach den Freiheitskriegen maßgeblichen Grundsätze, die sich die alte ständische Verwaltungsordnung zum Vorbild nahmen, obwohl diese infolge der Stein-Hadenbergischen Reform und der durch die Kriege hervorgerufenen Besitzänderungen ihre innere Berechtigung verloren hatte.

[6]) Lette gehörte 1860 zur Fraktion Vincke, 1862 zur Rechten, 1863 zum linken Zentrum, später zu den Nationalliberalen.

Aus den Kämpfen der Revolutions- und Reaktionszeit, in der die liberalen und konservativen Gruppen die Staatsgewalt zur Durchsetzung ihrer besonderen wirtschaftlichen und sozialen Ziele angestrebt und mißbraucht hatten, war der Staat mit einer wesentlichen Stärkung seiner Stellung hervorgegangen. In der Konfliktszeit erlangte er durch Bismarck die völlige Unabhängigkeit von gesellschaftlichen Einflüssen.[7]) Nach dem Beilegen des Konfliktes ergriff Bismarck die Initiative,[8]) um die Reform der preußischen Verwaltung nunmehr durchzuführen. Auch die Parteien traten dem Reformgedanken wieder näher,[9]) zumal den 1866 neu erworbenen Provinzen gegenüber den alten Provinzen weitgehende Verbesserungen in der Verfassung und Verwaltung das platten Landes zugestanden wurden.[10]) Die Staatsverwaltung mußte auch in den alten Provinzen den modernen Verhältnissen angepaßt werden. Es durfte nicht mehr möglich sein, daß die Staatsgewalt etwa bei einer schwachen Regierung wieder ein Spielball in der Hand von Interessengruppen wurde. Eine Anteilnahme der Gesellschaft am Staatsleben, der Ausbau des öffentlichen Rechtes, vor allem eine Verwaltungsgerichtsbarkeit mußten geschaffen werden, um einen Mißbrauch der Staatsgewalt für die Zukunft unmöglich zu machen.[11])

Bevor Bismarck mit bestimmten Vorschlägen an die Öffentlichkeit trat, zog er den als Autorität auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes bekannten Professor und Abgeordneten Rudolf Gneist zu Rate, dessen Bücher und Forschungen über das englische Verwaltungsrecht damals großes Aufsehen hervorriefen.[12]) Auch trat Bismarck durch seinen Innenminister Graf zu Eulenburg mit Vertrauensmännern der einzelnen Parteien in Verbindung, um deren Ideen und Wünsche kennen zu lernen.[13])

---

7) Bornhak a. III, 296.
8) v. Poschinger II, 70.
9) Richter a. 9.
10) Schmitz 33.
11) v. Poschinger II, 70.
12) v. Poschinger II, 73.
13) v. Poschinger II, 78.

II.

Grundgedanken.[14)]

Staat und Gesellschaft sind die beiden Pole staatlicher Gemeinschaft.

Die wichtigste Aufgabe des Staates ist die Pflicht, für das Leben und das Wohlergehen der Bürger zu sorgen. Das ist etwas Objektives. Und in der Verwirklichung dieser Pflicht muß der Staat von der Allgemeinheit ausgehen, sich von objektiven Gesichtspunkten leiten lassen.

In der Gesellschaft ringen einzelne oder eine Mehrheit gleichstrebender einzelner, um ihren Idealen, ihren Wünschen im Staat Geltung zu verschaffen. Die Gesellschaft geht vom einzelnen aus, sie ist subjektiv.

Es ist nicht notwendig, aber bei der Schwäche und dem egoistischen Streben der Menschen leicht möglich, daß eine in der Übermacht befindliche Gesellschaftsschicht die Minderheit rücksichtslos unterdrückt. Es entstehen dann Gesellschaftskämpfe, die sogar bei einem Versagen der Staatsgewalt das ganze Staatswesen zu erschüttern und umzustürzen vermögen.

Der absolute Staat strebte im Bewußtsein seiner Verantwortungspflicht, alle Verwaltung im Staat von sich aus zu leiten und zu regeln. Im Widerspruch dazu stand aber das berechtigte Verlangen der Gesellschaft nach Selbstverwaltung. Unter „Selbstverwaltung" verstand man die „kommunale Eigenverwaltung", wie Meier[15)] es treffend genannt hat, die Aussonderung lokaler, vorwiegend wirtschaftlicher Aufgaben, die den Gemeinden obliegen, aus der Staatsverwaltung, um sie den Gemeinden zur selbständigen Erledigung zu überlassen. Den dem Land in der Entwicklung voraus-

---

14) Vgl. zum folgenden: v. Meier 641—644, 679—681, 727—735; Bornhak a. III, 296 ff.; v. Poschinger II, 72 ff.; v. Elbe 202—206; Busch 28 ff.; Bähr 45 ff.; Hatschek a. 69—84; ders. b. 419—424; Tellkampf 15 ff.; Bühler b. 252, 264 ff.; ders. c. 741, 743, 745—747; Jellinek, W. 88, 289 f.; Huebler 16; Mayer 54 ff.; Loening b. 34 ff.; Fleiner 95 f., 252 f.

15) v. Meier 645.

geeilten Städten hatte Stein bereits diese Selbstverwaltung gebracht, jetzt war es auch möglich geworden, ein Selbstverwaltungssystem auf dem Land und in den höheren Kommunaleinheiten zu begründen.

Dem kommunalen Selbstverwaltungsbegriff stellte Gneist einen anderen gegenüber. Gneists Lehre[16]) von einer idealen, modernen Verwaltung der Kreise und Provinzen gipfelt in der zeitgemäßen Forderung einer engen Verbindung der Gesellschaft mit dem Staat, um für die Zukunft jeden Versuch einer einzelnen Gesellschaftsklasse, die Staatsgewalt für eigene Zwecke zu mißbrauchen, von vornherein unmöglich zu machen. Der Staat müsse die geeigneten Gesellschaftskreise zur Erfüllung staatlicher Pflichten heranziehen. Der wahre Verfassungsstaat erfordere die persönliche Dienstpflicht der Staatsangehörigen, diese könne ohne Schaden für den Staat durch nichts ersetzt werden, auch nicht durch eine erhöhte Steuerleistung. Unter Selbstverwaltung versteht Gneist nicht nur die kommunale Eigenverwaltung, sondern darüber hinaus umfassender, vom Staat her gesehen: die Ausübung staatlicher Verwaltung im Nachbarverband[17]) nach Gesetzen des Landes durch Laien im Ehrenamt auf Grund staatlicher Ernennung. Gneist lehnt sich damit an das aus dem englischen Mittelalter hervorgewachsene Selfgovernment an, in dem er die höchste Vollendung der Bindung der Gesellschaft an den Staat erblickt. Gneist legt nicht das Hauptgewicht auf die Verwaltung wirtschaftlicher Aufgaben durch gewählte Vertretungskörper, sondern ihm ist gerade die ehrenamtliche Beteiligung des Laienelementes an der allgemeinen Landesverwaltung entscheidend.

Eine Reform in dieser Richtung mußte gleichzeitig die ständischen Überreste aus der Kreis- und Provinzialverwaltung entfernen, hätte sie doch sonst die Staatsverwaltung dem Großgrundbesitz geradezu ausgeliefert. Das aber war ohne große Schwierigkeiten zu erreichen, erklärten sich doch selbst einsichtige Kreise des Großgrundbesitzes gegen eine weitere Beibehaltung des ständischen Verwaltungssystems. Das Ständewesen hatte sich überlebt und infolge der seit der Steinschen Reform freien Käuflichkeit der Rittergüter auch durch Nichtadelige seinen Sinn verloren.

Zur Verwirklichung all dieser Reformgedanken forderte Gneist zunächst die Aufhebung der Gutspolizei. An ihrer Stelle sollte

---

16) Im folgenden wird versucht, das Ergebnis aus den verschiedenen Werken Gneists, soweit es hier von Belang ist, wiederzugeben. Außer dem genannten Schrifttum noch: Schmitz 26—32.

17) d. i. Gemeinde, Kreis, Provinz.

die Polizeiverwaltung auf dem Lande von Polizeiverwaltern, die den englischen Friedensrichtern nachgebildet waren, ausgeübt werden. Zu Polizeiverwaltern sollten keine Berufsbeamten genommen werden, sondern Privatleute, deren gesellschaftliche und pekuniäre Stellung eine ordnungsmäßige und vor allem den Einflüssen der Regierung gegenüber unabhängige Verwaltung gewährleisten konnte. Da die Verwaltung im Sinne der persönlichen Dienstpflicht unentgeltlich geführt werden sollte, kamen als Polizeiverwalter auf dem Lande auch für die Zukunft vorwiegend nur die Großgrundbesitzer in Frage, die jetzt aber die Polizei nicht mehr aus eigenem Recht, sondern als ein ihnen übertragenes staatliches Amt auszuüben hatten.

Weil die Regierung sich bei diesem System ihres Einflusses auf die Polizeiverwaltung begeben würde, wollte Gneist ihr das Recht vorbehalten, die Polizeiverwalter zu ernennen. Dem wurde aber entgegengehalten, mit dem Gedanken der Selbstverwaltung sei nur das Wahlprinzip vereinbar, auch die Polizeiverwalter müßten daher gewählt werden. Der Einwand hat allerdings keinen Erfolg gehabt.

Mit seiner Forderung, den Polizeiverwalter dem Friedensrichtergedanken entsprechend nur mit der Polizei auf dem Lande zu betrauen, stieß Gneist auf den Widerstand derer, die auf eine Vereinigung der polizeilichen und kommunalen Verwaltung in einer Hand, wie sie sich in den Städten bereits bestens bewährt hatte, nicht verzichten wollten.

Die Einführung des Laienelementes in die Kreis- und Provinzialverwaltung war durch die Bildung von vorwiegend aus Laien bestehenden Ausschüssen geplant. Diesen Ausschüssen sollte die Ausführung der Beschlüsse der Kreistage und der Provinziallandtage und die Besorgung von Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung übertragen werden. Schwierigkeiten bereitete hier die Frage nach der Zusammensetzung der Ausschüsse. Wer sollte die Ausschüsse wählen? Welche Mindestzahl an Laienmitgliedern sollte zur Beschlußfassung erforderlich sein? Dazu kam in der Provinz die Frage, ob man die Bezirksorganisation noch beibehalten oder in welches Verhältnis man sie gegebenenfalls zur Provinz bringen sollte. Oder sollte man gar den Bezirksregierungen, die nur für staatliche Zwecke gegründet waren, jetzt auch kommunale Aufgaben übertragen?

Es hätte keinen Sinn gehabt, für Kreis und Provinz auf Wahlen beruhende Ausschüsse zu schaffen, wenn man nicht gleichzeitig die Zusammensetzung der Kreistage und der Provinziallandtage, auf denen die Rittergutsbesitzer infolge des noch geltenden

neuständischen Prinzipes eine ihrer wirklichen Bedeutung gar nicht entsprechende Übermacht besaßen, geändert hätte. Um die Vorherrschaft des Großgrundbesitzes zu verdeutlichen, mag folgende Aufstellung dienen:

Kreistage.

Um ein objektives Bild zu geben, sind drei verschiedene Regierungsbezirke gewählt. Aus allen Kreisen eines Regierungsbezirkes ist jeweils der Durchschnitt gezogen.

Kreistagszusammensetzung [18])	Ritter	Landgemeinden	Städte
im Reg.-Bez. Königsberg	55,0	9,3	5,3
„ „ „ Magdeburg	24,2	4,7	4,7
„ „ „ Breslau [19])	15,0	0,6	0,6

Provinziallandtage. [20])

in der Provinz	Ritter	Landgemeinden	Städte
Preußen	47	22	28
Pommern	25	8	16
Sachsen [21])	36	24	13

Es sei mir erlaubt, mich auf diese, verschiedenen östlichen Landesteilen entnommenen Beispiele zu beschränken.

Daß die Kreistage in Zukunft ein möglichst getreues Abbild der wirtschaftlichen Gliederung der Kreisbevölkerung sein müßten, darüber herrschte Einigkeit. Strittig war nur die Frage, wie man die Stimmen auf die verschiedenen Interessengruppen verteilen sollte. Ein Vorschlag, das allgemeine Wahlrecht einzuführen, mußte scheitern, weil man es damals für unmöglich hielt, eine Kommunalvertretung auf einem politischen Wahlsystem aufzubauen.

Bei der Neubildung der Provinziallandtage galt es zu erwägen, ob man die einzelnen Kreistage einer Provinz den Provinziallandtag wählen lassen sollte, oder ob man bei der Wahl nicht doch noch auf die Kreistagswählerschaft, die einzelnen Interessengruppen zurückgehen müsse, um eine durch den Kreistag als Zwischenglied mögliche Siebung zu vermeiden. Man wählte die

---

[18]) Die Dezimalstellen sind die errechneten Durchschnittszahlen aus allen Kreistagen eines Regierungsbezirkes; z. B. 357 Ritter in 10 Kreistagen würden ergeben Ritter 35,7.

[19]) Zum Ritterstand ist hier der Einfachheit halber der Herrenstand zugezählt.

[20]) Die folgenden Zahlen geben die Zusammensetzung der einzelnen Provinziallandtage wieder. Vgl. hierzu Anl. Sten. A. 75 I, 141.

[21]) Hier gilt das gleiche wie zu [19]).

erste Möglichkeit, weil man in den Kreistagen die berufenen Interessenvertretungen der einzelnen Kreise erblickte, und weil dieses Wahlverfahren einfacher war als das zweite.

Durch die obrigkeitliche Selbstverwaltung, die Beteiligung der Gesellschaft an der Staatsverwaltung wurde einer anderen Neuerung im Gebiet der Verwaltung der Weg geebnet, die für einen modernen Staat, der sich gern einen „Rechtsstaat" nennen ließ, unerläßlich war: einer Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Verwaltungsausschüsse, in denen die Laien vorherrschten, die im Gegensatz zu den Berufsbeamten wirtschaftlich selbständig waren und daher, ohne eine Gefährdung ihrer Existenz oder ihres Fortkommens befürchten zu müssen, auch den höheren Verwaltungsbehörden frei gegenübertreten konnten, entsprachen dem Ideal von unabhängigen und unbeeinflußbaren Verwaltungsgerichten, juries der Standesgenossen. Sie boten die gleiche Garantie der Unabhängigkeit wie die ordentlichen Richter. Das erkannten auch die, die anfangs einer Verwaltungsgerichtsbarkeit widerstrebt hatten, weil sie bei den alten Verwaltungsbehörden die für eine Rechtsprechung unerläßliche Unabhängigkeit vermißten.

Die Durchführung all dieser Pläne[22]) mußte das erstrebte Ziel, die Verwaltung den Forderungen der modernen Zeit entsprechend umzugestalten, erreichen lassen. Die Gesellschaft nahm wieder, soweit sie kraft ihrer wirtschaftlich unabhängigen Stellung dazu befähigt war, am Staatsleben in Kreis und Provinz teil, ohne daß man die Unterdrückung einer Gesellschaftsschicht durch eine andere zu befürchten brauchte. Auch die an der Verwaltung beteiligten Laien ließen sich lediglich von staatlichen Interessen leiten. Der einzelne war der Willkür einer Verwaltungsbehörde nicht mehr schutzlos ausgeliefert, er konnte mit Erfolg gegen einen Mißbrauch der Staats-, vor allem der Polizeigewalt die Verwaltungsgerichte, die ebenso unabhängig wie die ordentlichen Gerichte den Verwaltungsbehörden gegenüberstanden, anrufen.

---

[22]) v. Poschinger II, 76.

III.

Die Konservativen und Liberalen zur Begründung der Selbstverwaltung im Kreis.

Das erste Verwaltungsreformgesetz, das Bismarck ausarbeiten ließ, war der Entwurf einer Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen. Der erste Entwurf, dem Abgeordnetenhaus am 8. Oktober 1869 vorgelegt, rief in der Generaldebatte eine lebhafte Aussprache hervor.

Während die Konservativen[23]) in ihm einen glücklichen Versuch erblickten, die Kreisverwaltung den Forderungen der Zeit anzupassen, der sich von übereilten Neuerungen freigehalten habe, sahen sich die Liberalen[24]) um die Erfüllung ihrer viel weiter gehenden Wünsche und Ideen betrogen. Vor allem verlangten sie, besonders die Fortschrittspartei, erst einmal die Vorlegung eines Gemeindeordnungentwurfes, da die Gemeinde die Urzelle und Hauptträgerin der Selbstverwaltung sei, und eine organische Form daher bei der Gemeinde anzusetzen habe. Trotzdem glaubten die Nationalliberalen[25]) den Entwurf, vorausgesetzt, daß er bei den Abstimmungen den Forderungen der Liberalen entsprechend abgeändert würde, zum Ausgangspunkt der gesamten Reform machen zu können.

Der glückliche Verlauf der Kriege von 1864 und 1866 hatte erwiesen. daß die Angriffe der Liberalen gegen die Militärpolitik Bismarcks in der Konfliktszeit verfehlt gewesen waren. Es war daher nicht zu verwundern, daß die konservativen Parteien aus der Wahl zum Abgeordnetenhaus im Jahre 1867 als Sieger hervorgingen. Den Konservativen waren bei der Wahl 127 Sitze, den Freikonservativen 61, den Nationalliberalen 101 und der Fortschrittspartei nur 48 zugefallen.

---

23) v. Oven Sten. Ber. A. 69/70. III, 1393.
24) Virchow ebda. I, 84.
25) Miquél ebda. I, 80.

1. Das Amt.[26])

Der Entwurf widmet sich in erster Linie der Neugestaltung der Polizeiverwaltung auf dem platten Lande. In Verfolgung Gneistscher Gedankengänge ist der Kreis zum Zwecke der ländlichen Polizeiverwaltung in Amtsbezirke von 4—6000 Seelen geteilt, in denen vom König ernannten Amtshauptleuten die Polizeiverwaltung als Ehrenamt übertragen wird. Damit war die Gutspolizei, die an dem Gute haftete und dem Besitzer des Gutes kraft eigenen Rechtes zustand, beseitigt. Die Polizei konnte in Zukunft nur noch kraft Auftrages im Namen des Königs ausgeübt werden. In entsprechender Weise beseitigte der Entwurf auch die Bindung des Schulzenamtes an bestimmte Grundstücke.

Die Konservativen und Freikonservativen verkannten nicht, daß die Verwaltungszustände auf dem Lande, gegen die sich diese Reform wandte, den Zeitverhältnissen nicht mehr entsprachen.[27]) Sie waren daher froh, daß ihnen ein so gemäßigter Entwurf, der der bevorzugten Stellung des Großgrundbesitzes weitgehendst entgegenkam, von der Regierung vorgelegt wurde. Sie betonten, man dürfe eine Reform nur aus den gegebenen Verhältnissen heraus entwickeln und nicht lediglich aus der Theorie ableiten, wie es die Liberalen in ihren Anträgen zu tun beliebten.[28]) Auch der Entwurf entspreche nicht immer diesem Erfordernis. So seien die Amtsbezirke zu groß bemessen, die Kosten würden zu hoch.[29]) Es würden sich daher nicht genügend Großgrundbesitzer finden lassen, die eine derartige Last, wie sie die großen Amtsbezirke mit sich bringen würden, tragen könnten. Die Konservativen waren der englischen Einrichtung sehr zugeneigt, nach der ohne besondere Bezirkseinteilung für die Grafschaft 40—50 Friedensrichter bestellt wurden, die unter sich dann durch freien Beschluß die Grenzen absteckten, innerhalb derer der einzelne die Ortspolizei verwalten sollte. Sie verzichteten aber von vornherein darauf, dieses System

---

[26]) Über die Aufhebung der Gutspolizei und die Begründung der Amtsverwaltung ist heranzuziehen: Bornhak a. III, 306; v. Meier 701 bis 704; v. Stengel 147; Gneist 101—122; Gneist f. 3. Huebler 66; Schmitz 33 ff., 57 ff.; Schoen 3; Klein-Hattingen I, 378 ff., II, 83 bis 103; v. Poschinger II, 186 ff.; v. Petersdorff 437—450; Stein, L. II, 300; Hue de Grais 47 ff.; Richter a. 14—18; Tellkampf 63 ff.; Jellinek, W. 62; Preuß b. 266—268.

[27]) Glaser Sten. Ber. A. 69/70, III, 1511.

[28]) v. Wedell ebda. I, 87.
Glaser ebda. III, 1511.

[29]) Groschke ebda. III, 1539; v. Wedell ebda. I, 81; v. Diest ebda. I, 131.

in die preußische Verwaltung einzuführen, da ein derartig „flüssiges Verwaltungssystem" in den straffen preußischen Verwaltungsorganismus nicht hineinpasse.[30]) Gleichwohl sprachen sie sich für eine leichte Veränderungsmöglichkeit der Amtsbezirksgrenzen aus, besonders weil sie darin das beste Gegenmittel sahen gegen das „Gespenst der Samtgemeinden", das einen festen, geschlossenen Amtsbezirk voraussetzt.[31]) Die Konservativen wollten unter allen Umständen vermeiden, daß aus der Einteilung der Kreise in Amtsbezirke, die nun einmal für eine ordnungsmäßige Ausübung der Polizei auf dem platten Lande nicht zu umgehen war, durch Übertragung auch kommunaler Aufgaben auf die Amtsbezirke aus diesen neue Kommunaleinheiten innerhalb des Kreises entstünden.

Wenn die Konservativen sich überhaupt für die Aufhebung der Gutspolizei aussprachen, so geschah das nicht etwa deshalb, weil sie die Gutspolizei für ungeeignet oder schlecht hielten — im Gegenteil —, sondern weil die Gutspolizei ex jure proprio mit der Käuflichkeit der Güter ihren ständischen Sinn und damit ihre innere Berechtigung verloren hatte.[32])

Gegen die Ablösung des ebenfalls nicht mehr zeitgemäßen Erbschulzenamtes durch gewählte Gemeindevorsteher hatten die Konservativen im allgemeinen nichts einzuwenden.[33]) Die Wahl des Gemeindevorstehers auf 6 Jahre, wie sie der Entwurf vorschlug, schien ihnen eine genügende Gewähr für die Stetigkeit der Verwaltung zu sein. Nur der Abgeordnete Frh. v. d. Reck[34]) scheute vor einer Wahl überhaupt zurück und wollte den Gemeindevorsteher lieber vom Landrat ernannt wissen.

Die Liberalen übten an dem Entwurfe scharfe Kritik. Die Fortschrittspartei glaubte sogar, es lohne sich gar nicht, in die Beratung des Entwurfes vor dem Plenum einzutreten, bevor nicht eine Kommission den Entwurf im liberalen Sinne umgearbeitet hätte. Ein dementsprechender Antrag des Abgeordneten Frh. v. Hoverbeck wurde jedoch abgelehnt.[35])

Die Nationalliberalen wie die Mitglieder der Fortschrittspartei wandten sich vor allem dagegen, daß der Amtsbezirk nur als Polizeibezirk gedacht war und ihm keine kommunalen Aufgaben übertragen werden sollten. Eine ihrer Hauptforderungen war es gerade, daß der Amtsbezirk zum Mittelpunkt des kommu-

---

[30]) v. Brauchitsch (Elbing) Sten. Ber. A. 69/70, III, 1514.
[31]) wie zu [30]).
[32]) v. Wedell Sten. Ber. A. 69/70, I, 81.
[33]) abweichend v. Mitschke-Collande ebda. III, 1471.
[34]) ebda. III, 1347.
[35]) ebda. I, 141.

nalen Lebens im Kreis, zu einer Samtgemeinde oder, wie sie später sagten, zu einer Amtsgemeinde gemacht würde. Dagegen wollten die Konservativen[36]) das Schwergewicht der Kommunalverwaltung wie bisher dem Kreise vorbehalten. Im Osten sei der Kreis der eigentliche Träger der Kommunalverwaltung, während es im Westen die Samtgemeinde sei. Das sei ein Ergebnis der geschichtlichen Entwicklung. Der Osten sei Kolonisationsland. Die Deutschen hätten sich inmitten der Slawen in geschlossenen Gutskomplexen angesiedelt. Da die Güter nicht zu den bäuerlichen Landgemeinden gehört hätten, der Gutsbesitz dem bäuerlichen Besitz an Bedeutung bei weitem überlegen gewesen sei, habe sich in den Landgemeinden kein kommunales Leben entwickelt. Der gegebene Mittelpunkt gemeinsamer Interessen sei daher im Osten von Anfang an der Kreis gewesen. Der Westen hingegen sei germanisches Ursiedelungsgebiet. Der Fronhof, Salhof habe keinen geschlossenen Gutskomplex gehabt, seine Äcker hätten mit denen der anderen Ansiedler im Gemenge gelegen. Der wirtschaftliche Zusammenhang zwischen adligem und bäuerlichem Besitz, die ähnlichen Rechte und Pflichten, die völkische Verbundenheit seien die Voraussetzung gewesen, daß sich hier das kommunale Leben schon in den Orts- und Samtgemeinden habe entwickeln können.[37])

Aus demselben Grunde, der wirtschaftlichen und historischen Ungleichheit der Ost- und Westprovinzen, lehnten die Konservativen auch die Forderung der Liberalen ab, die Kreisordnung nicht auf den Osten zu beschränken, sondern sie gleichmäßig auf die ganze Monarchie auszudehnen.[38])

Die Liberalen[39]) wollten das kommunale Leben nicht länger mehr auf den Kreis konzentriert lassen, weil sie befürchteten, die Selbstverwaltung damit der Aristokratie auszuliefern. Schon wegen der großen Entfernung zur Kreishauptstadt könnten sich die Bauern, die nicht so viel freie Zeit und Geld erübrigen könnten wie die Gutsbesitzer, nicht in gleicher Weise wie diese um die Kreisverwaltung kümmern.

Man solle doch die alte deutsche Bauerngemeinde wieder schaffen. Für die Polizei schlage die Regierung ja selbst schon vor, einen Amtsbezirk zu schaffen, da die Ortsgemeinde für die Ausübung der Polizei zu klein, der Kreis aber zu groß sei. Warum sollte man nicht die verschiedenen Verbände, wie sie jetzt zwischen den verschiedenen Gemeinden im Wege-, Schul-, Armen- und Lösch-

---

[36]) v. Kardorff Sten. Ber. A. 69/70, I, 87.
[37]) Achenbach ebda. I, 97.
[38]) v. Kardorff ebda. I, 87.
[39]) Wehrenpfennig ebda. I, 100.

wesen usw. beständen, zusammenfassen und so einen Amtsbezirk bilden können?! Für eine derartige Amtsgemeinde mit kommunalen Aufgaben würden sich auch viel leichter Amtshauptleute finden lassen, als wenn dem Amtshauptmann im wesentlichen nur die im allgemeinen undankbaren polizeilichen Funktionen oblägen.[40])

Die Umgestaltung des politischen Amtsbezirkes in eine kommunale Amtsgemeinde erfordere natürlich auch, daß man dem Amtshauptmann eine gewählte Amtsvertretung zur Seite stelle.[41])

Der Forderung der Liberalen, Samtgemeinden in der Kreisordnung zu organisieren, tritt Gneist [42]) [43]) am 19. 10. 1869 in einer bemerkenswerten Rede entgegen. Wenn auch die Forderung an sich aus der wirtschaftlichen und staatlichen Natur des Gemeindewesens berechtigt sei, so könne man doch nicht Samtgemeinden vom grünen Tisch aus dekretieren. Die Samtgemeinde setze die Gleichheit des Steuerfußes voraus. Man könne nicht eine schwerbelastete Armen-, Wege- oder Schulgemeinde mit einer leichtbelasteten zu einer Einheit zusammenzuschließen, nur weil sie beieinander lägen, das sei eine ungerechte Schlechterstellung der bisher leichterbelasteten Gemeinde.

Weiter forderten die Liberalen [44]) die Wahl des Amtshauptmannes mit Bestätigung durch die Regierung. Das gebe ihm erst das richtige Vertrauen des Volkes **und** der Regierung, während die Ernennung ihm nur das Vertrauen der Regierung zu geben vermöge.

Die Konservativen, [45]) Gneist und der Minister des Innern Graf zu Eulenburg hielten jedoch an der Ernennung des Amtshauptmanns fest, da der Amtshauptmann polizeiliche, also obrigkeitliche Aufgaben zu erfüllen habe. Damit sei aber das Wahlprinzip, das wirtschaftliche Aufgaben voraussetze, nicht vereinbar. Die Ausübung staatlicher Funktionen sei ein Ausfluß der staatlichen Herrschaftsgewalt, müsse also vom König delegiert werden.

So gingen gleich bei der Aussprache über die Neuordnung der ländlichen Polizeiverwaltung die Anschauungen der Konserva-

---

[40]) Koppe Sten. Ber. A. 69/70, III, 1518.
[41]) Miquél ebda. I, 76.
[42]) ebda. I, 109 f.
[43]) Mitglied des liberalen Zentrums, deren größerer Teil seiner Zeit die freikonservative Partei mitbegründet hatte. Gneist stand der Nationalliberalen Partei nahe, der er sich auch später anschloß.
[44]) Koppe Sten. Ber. A. 69/70, III, 1518.
v. Benda ebda. III, 1537.
[45]) v. Salzwedell ebda. III, 1596.

tiven und Liberalen so sehr auseinander, daß man von vornherein mit der Möglichkeit rechnete, daß eine Einigung zwischen den Parteien und damit die Kreisordnung selbst nicht zustande kommen würde. Die Konservativen beriefen sich vor allem auf ihre Macht auf dem Lande. Ohne sie, ohne die Gutsbesitzer, sei eine Neuordnung der ländlichen Polizeiverwaltung nicht möglich, denn nur die Gutsbesitzer seien wirtschaftlich unabhängig genug und verfügten im Kreis infolge ihrer besseren Ausbildung und langen Gewöhnung in der Ausübung der Gutspolizei über die nötige Fähigkeit und Schulung, um das Ehrenamt eines Amtshauptmannes mit Erfolg bekleiden zu können. Ferner ständen die Bauern hinter ihnen, die mit der kostenlosen Gutspolizei sehr gut gefahren und gar nicht gewillt seien, nur einer schönen Theorie zu Liebe mehr Kosten zu tragen. Die Bevölkerung der östlichen Provinzen sträube sich gegen eine zwangsweise Einführung der Samtgemeinden, wie sie die Liberalen beabsichtigten. Wenn das Abgeordnetenhaus wesentliche Änderungen an dem Regierungsentwurf vornähme, so würden sie im Interesse der ländlichen Bevölkerung des Ostens lieber für den Augenblick auf eine neue Kreisordnung verzichten, denn, was die Liberalen forderten, sei nur eine Verschlechterung der bestehenden Verhältnisse.

Demgegenüber erklärten auch die Liberalen, mit der Reform der Kreisverwaltung lieber warten zu wollen, als eine ihrer Forderungen nicht entsprechende Kreisordnung anzunehmen. Da ihre Wünsche nur das Verlangen der neuen Zeit zum Ausdruck brächten, würde die Regierung doch bald wieder einen neuen Entwurf vorlegen müssen. Wo sie schon zwanzig Jahre auf eine grundlegende Neuordnung der Verhältnisse hätten warten müssen, falle eine Verzögerung von ein, zwei Jahren jetzt nicht mehr ins Gewicht. Wenn sie so viele Fragen über das Gemeindewesen in die Kreisordnung hineinarbeiten müßten, um sie annehmbar zu machen, so sei das die eigene Schuld der Regierung, weil sie mit der Kreisreform begonnen habe, ohne zuvor den Entwurf einer Gemeindeordnung vorzulegen.

Der politische Kampf hatte mit aller Schärfe begonnen.

Am 10. Januar 1870 gelang es den vereinigten Liberalen [46]) die Amtsdauer des Gemeindevorstehers und der Schöppen von 6 auf 3 Jahre herabzudrücken und einen konservativen Antrag, [47]) der für den Fall einer Wiederwahl des Gemeindevorstehers eine

---

[46]) Amendement v. Hennig, Lasker, Miquél, Frhr. v. Hoverbeck und Böhmer Anl. Sten. Ber. A. 69/70, Nr. 63. I, 400.

[47]) Amendement v. Brauchitsch (Flatow), v. Denzin ebda. Nr. 233/1 zu 1. II, 1100.

Wahl auf Lebenszeit zulassen wollte, zu Fall zu bringen.[48]) Zwei Gründe waren den Liberalen hierfür maßgebend gewesen. Einmal wollten sie Vorsorge treffen, daß der Gemeindevorsteher, der zugleich Wahlmann für den Kreistag sein sollte, auch immer das Vertrauen der Gemeindemehrheit habe, was bei einer sechsjährigen Amtsdauer nicht immer anzunehmen sei; dann wollten sie den Gemeindevorsteher aber auch nicht über seine Kräfte hinaus belasten und ihm die Möglichkeit geben, sich nach entsprechender Zeit von dem Ehrenamt, das ihm nur Mühe und Zeit koste, zumal es ihm aufgezwungen werden könne, zu befreien.[49])

Bei den Abstimmungen über die Paragraphen des vierten Abschnittes: „Von den Amtsbezirken und dem Amt des Amtshauptmanns" setzten die Liberalen ihre Forderungen in so weitem Umfange durch, daß sie den Entwurf in seinen Grundlagen veränderten.

Zu § 40 nahm das Abgeordnetenhaus einen von den Nationalliberalen und der Fortschrittspartei gemeinsam eingebrachten Abänderungsantrag[50]) an,[51]) nach dem die Kreiseinteilung in Amtsbezirke nicht nur zur Verwaltung der Polizei, sondern auch zur Erledigung sonstiger kommunaler Aufgaben erfolgen solle, und die Größe der Amtsbezirke statt wie im Entwurf auf 2000—10 000, auf 2000—5000 beschränkt wurde.

Es folgte dann ein Schlag nach dem anderen. Nach heftigem Wortgefecht wurde in derselben Sitzung, am 22. 1. 70 in namentlicher Abstimmung der § 41 in der von den vereinigten Liberalen erstrebten Fassung angenommen:[52])

> Das Amt bildet einen Kommunalverband mit den Rechten einer Korporation. Seine Zuständigkeit wird durch dieses Gesetz und im übrigen durch die zu erlassende Landgemeindeordnung geregelt.

In Konsequenz der bisherigen Beschlüsse ging dann bei § 45 der Vorschlag der Liberalen durch:[53])

---

[48]) Sten. Ber. A. 69/70. III, 1346. Ebenfalls wurden die Anträge Wachler (freikons.) und Wagener (lib. Zentr.) abgelehnt.

[49]) Solger Sten. Ber. A. 69/70. III, 1363.
Graf v. Schwerin-Putzar ebda. III, 1363.

[50]) Anl. Sten. Ber. A. 69/70, III, 1223, Nr. 259.
Eine Zusammenstellung mehrerer Anträge zum 4. Abschnitt, eingebracht von den Liberalen Miquél (nl.), Frhr. v. Hoverbeck (fortschr.), Böhmer (link. Zentr.), Klotz (fortschr.) und Lasker (nl.).

[51]) Sten. Ber. A. 69/70, III, 1605.

[52]) ebda. III, 1614.

[53]) ebda. III, 1620.

Der Vorsteher des Amts (Amtshauptmann) verwaltet die Polizei im Amtsbezirke und die sonstigen Kommunal-Angelegenheiten des Amts unentgeltlich nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes und der Landgemeindeordnung.

Der Sieg der Liberalen war offensichtlich, sollte dieser Paragraph doch nach dem Vorschlag der Regierung rein den Friedensrichtergedanken Gneists zum Ausdruck bringen:

In dem Amtsbezirke wird die Polizei im Namen des Königs von einem Amtshauptmann als ein Ehrenamt unentgeltlich verwaltet.

§ 46 [54]) [55]) brachte den Liberalen dann die ersehnte Amtsvertretung, die aus den Vertretern der Landgemeinden, den Besitzern der größeren Güter und den Vertretern der kleineren Gutsbezirke bestehen sollte.

Im § 47 [56]) setzten sie schließlich noch die Wahl des Amtshauptmanns durch, die durch die Amtsvertretung erfolgen sollte, mochten die Konservativen [57]) auch noch so sehr gedroht haben, gegen die ganze Kreisordnung stimmen zu wollen, wenn die Wahl des Amtshauptmanns beschlossen werden sollte.

Diese Erfolge, die die Forderungen der Liberalen fast restlos erfüllten und die Kreisordnung in ihrem Kern umgestalteten, sollten allerdings nicht Gesetz werden, da die Beratung des Entwurfes wegen des inzwischen eingetretenen Schlusses der Legislaturperiode abgebrochen werden mußte.

Aus den Neuwahlen im Jahre 1870 sind die Nationalliberalen, die seit der Beilegung des Konfliktes die Politik Bismarcks stützten, als Sieger hervorgegangen. In dem neuen Abgeordnetenhaus waren 116 Konservative, 55 Freikonservative, auf der anderen Seite aber 123 Nationalliberale und 50 Mitglieder der Fortschrittspartei vertreten. [58])

Während des Krieges von 1870/71 blieben die Beratungen über die Kreisordnung unterbrochen. Der glückliche Verlauf des Krieges, die Einigung Deutschlands drängten dazu, auf dem eingeschlagenen Wege weiterfortzufahren und die Reform zu einem baldigen Abschluß zu bringen.

---

[54]) Sten. Ber. A. 69/70. III, 1621.

[55]) ebenfalls in der Fassung der von den verschiedenen liberalen Parteien gemeinsam eingebrachten Abänderungsanträge, s. S. 15.

[56]) wie zu [54]).

[57]) v. Brauchitsch (Elbing) am 18. 1. 70. ebda. III, 1515.

[58]) vgl. hierzu die Aufstellung auf S. 9.

Am 21. Dezember 1871 wurde dem Abgeordnetenhaus ein zweiter Kreisordnungsentwurf vorgelegt. Dieser ersetzte den Amtshauptmann durch den Amtsvorsteher, der in einem kleineren Bezirke als dem bisherigen Amtsbezirke die Polizei ausüben sollte. Da ihm nur polizeiliche, also obrigkeitliche Verwaltungsaufgaben zugedacht waren, hielt auch der neue Regierungsentwurf [59]) an der Ernennung des Amtsvorstehers fest. Die Forderung der Liberalen, den Amtsbezirk auch als Kommunalverband zu organisieren, lehnte die Regierung ab, weil die Bevölkerung der östlichen Provinzen kein Verlangen nach Samtgemeinden, und der Amtsbezirk gegenwärtig auch keine kommunalen Aufgaben zu erledigen habe. [60]) Die Amtsdauer des Gemeindevorstehers war in dem Entwurf wieder auf 6 Jahre festgesetzt.

Die Kommission, der der Entwurf vor einer Aussprache im Plenum überwiesen wurde, stimmte ihm im wesentlichen zu. Sie übertrug dem Amtsvorsteher jedoch wieder kommunale Aufgaben [61]) und stellte ihm deshalb auch wieder eine Amtsvertretung in der Gestalt eines Amtsausschusses zur Seite.[62])

Bei der Beratung im Plenum sprachen die Konservativen sich in der Mehrheit gegen die Kommissionsbeschlüsse aus. Indem der Kommissionsentwurf die Samtgemeinde wieder einführe, gehe er weit über das Bedürfnis des Ostens hinaus, er knüpfe nicht, wie die Regierungsvorlage es getan habe, an die gegebenen Verhältnisse an.[63])

Die Minderheit der Konservativen, zu deren Wortführer sich v. Brauchitsch (Elbing) [64]) machte, hielt indessen die von der Kommission vorgeschlagene Reform für nicht zu weitgehend. Man könne in Deutschland keinen englischen Friedensrichter schaffen. Die kommunalen und polizeilichen Angelegenheiten gingen zu sehr in einander über, als daß eine Trennung beider überhaupt möglich sei.

Obwohl die Kommissionsvorschläge den liberalen Forderungen in manchen entscheidenden Punkten wieder Geltung verschafften, glaubte die Fortschrittspartei sich doch nicht mit ihnen zufrieden geben zu dürfen. [65]) Sie bedauerte, daß die Kommission überhaupt

---

[59]) § 43 II. E. KO. vgl. Motive Sten. Ber. A. 71/72, Anl. I, 373 f.
[60]) vgl. Motive ebda.
[61]) § 58 Komm. E.
[62]) §§ 50—54 Komm. E.
[63]) v. Gottberg Sten. Ber. A. 71/72 III, 1285 und 1368, v. Schweinitz und Crain ebda. III, 1372 f.
[64]) ebda. III, 1373 f.
[65]) Hänel ebda. III, 1297.
Virchow ebda. III, 1293.

die Gutsbezirke und damit das Ständewesen noch konserviert habe. Wenn der Entwurf auch sehr abänderungsbedürftig sei, so weigerte sich die Fortschrittspartei doch nicht, ihn zur Grundlage für weitere Verhandlungen zu machen. Dementsprechend versuchte sie, den Entwurf durch ihre Anträge liberaler zu gestalten, vor allem die Wahl des Amtsvorstehers durchzusetzen,[66] änderte aber dann, als sie sah, daß die Nationalliberalen ihr nicht folgten, ihre Haltung[67] und stimmte bei der Schlußabstimmung auf Grund eines Fraktionsbeschlusses einmütig für die Kommissionsvorschläge, zumal sie sah, daß die Konservativen, die sich teils sehr scharf gegen den Entwurf ausgesprochen hatten, durch die Annahme der Kreisordnung in einen größeren Gegensatz zur Regierung kommen würden, und sie es nicht für unmöglich hielt, die Mängel, mit denen die Kreisordnung noch behaftet sei, durch die nachfolgende Gesetzgebung, Gemeindeordnung und Provinzialordnung wieder zu beseitigen.[68])

Die Nationalliberalen und Freikonservativen hatten ein Kampfbündnis abgeschlossen, um die Kreisordnung endlich durchzusetzen. Die Nationalliberalen hatten sich verpflichtet, ihre Abänderungsanträge zu dem Entwurf zurückzuziehen und gegen die Anträge der Fortschrittspartei und für die Vorschläge der Kommission zu stimmen. Die Freikonservativen verzichteten auf eine Opposition gegen den Entwurf, behielten sich aber in der Frage nach der Zusammensetzung des Kreistages ein Zusammengehen mit den Konservativen vor.[69]

Infolge dieser Einstellung der Parteien wurde der Entwurf bei den Abstimmungen im Abgeordnetenhaus mit großer Mehrheit gegen die Konservativen Stimmen angenommen.[70]

In dem Herrenhause, an das der Entwurf dann gelangte, verfügten die Konservativen über eine große Mehrheit. Es ist daher nicht zu verwundern, daß der Entwurf von diesem Hause abgelehnt wurde.

In der folgenden Session bestätigte das Abgeordnetenhaus im wesentlichen nach einer kurzen Aussprache seine früher gefaßten Beschlüsse. Wichtige neue Gesichtspunkte wurden nicht mehr vorgebracht.

Das Herrenhaus, das zu diesem Zwecke durch einen Pairsschub

---

66) Abänderungsantrag Hänel und Gen.: Anl. Sten. Ber. A. 71/72, Nr. 261, III, 1553.
67) Hänel Sten. Ber. A. 71/72 III, 1388.
68) Parisius a. 148.
69) Schmitz 62.
70) Anl. Sten. Ber. A. 71/72. III, 1500.

um 25 Mitglieder vermehrt worden war, trat am 13. Dezember 1872 den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses bei.

So kam denn endlich, — nicht zuletzt durch das Verdienst des Ministers des Innern Graf zu Eulenburg, der sich mit großem Eifer für die Kreisordnung eingesetzt und alle Schwierigkeiten, an denen ihr Zustandekommen wiederholt zu scheitern drohte, glücklich überwunden hatte, — das Gesetz zustande.

2. Kreistag.[71])

Ebenso wichtig wie die Ablösung der Gutspolizei, ja der eigentliche Ausgangspunkt der ganzen Kreisreform war das Verlangen nach einer modernen Zusammensetzung der bisher auf dem neuständischen Prinzip beruhenden Kreistage. Wie schon bei der Neuregelung des Schulzenamtes und der ländlichen Polizeiverwaltung ging der Entwurf von 1869 auch hier von dem Grundsatz aus, daß die Zugehörigkeit zum Kreistage nicht von dem Besitz eines Gutes abhängig sein dürfe.

Der Kreistag hatte vor allem Beschluß zu fassen über kommunale Fragen, er mußte daher nach den Anschauungen der modernen Zeit als Interessenvertretung konstruiert werden. Da der alte Kreistag infolge des neuständischen Prinzipes alles andere als eine gerechte Vertretung der verschiedenen Interessen im Kreise war, mußte er, und darüber waren sich alle Parteien einig, fallen, wenn er auch bis zur Zeit der Reform unbestritten Großes und Treffliches geleistet hatte.

Nach den Plänen der Regierung[72]) sollte der neue Kreistag nur auf Wahlen beruhen. Die Virilstimmen beizubehalten war mit dem Grundgedanken der Reform nicht vereinbar. Da die Regierung nun aber glaubte, eine allgemeine gleiche Wahl könne eine Vertretung der verschiedenen Interessen nicht bringen, behielt sie das bisherige System der getrennten Wahlverbände bei.[73]) Wegen der Verschiedenheit der Interessen von Stadt und Land sollten die Städte einen eigenen Wahlverband bilden. Das Verhältnis der von den Städten zu wählenden Abgeordneten zu den Vertretern des platten Landes sollte sich nach dem Verhältnis der Bevölkerung von Stadt und Land bestimmen. Um den beiden verschiedenen In-

---

71) Zum folgenden: v. Meier 694—696; Gneist e. 67—79; Bornhak III, 397; v. Stengel 143—145; Richter a. 18 ff.; Schmitz 46; Schoen 374, 382 ff.; Huc de Grais 59; Tellkampf 59; Gothein 439 ff.

72) vgl. Motive Anl. Sten. Ber. 69/70, Nr. 4, I, 22, 39—44.

73) § 67 I. E. KO.

teressengruppen auf dem Lande, dem größeren und dem kleineren Grundbesitz, gerecht zu werden, sollten die Vertreter des Landes von beiden Gruppen je zur Hälfte gewählt werden. Zu dem Wahlverband des größeren ländlichen Grundbesitzes sollten alle Großgrundbesitzer und juristischen Personen gehören, die zu einem Grundsteuerreinertrage oder zu einem Gebäudesteuernutzungswerte von zusammen mindestens 1000 Rthlrn. veranlagt würden.[74])

In allen Kreisen, in denen es Meistbegüterte gab, sollten diese außerdem noch einen eigenen Wahlverband bilden. Zu den Meistbegüterten sollten alle gerechnet werden, die mit mindestens 6000 Rthlrn. veranlagt würden.[75])

Die Konservativen und Freikonservativen billigten bis auf einige Ausnahmen[76]) die Regierungsvorschläge. Das Virilstimmrecht der Rittergutsbesitzer beizubehalten, widerspreche dem wahren Konservativismus, seitdem die Rittergüter für jeden käuflich geworden seien.[77]) Um Härten bei dem Übergang zu dem neuen Wahlsystem zu vermeiden, beantragten die Konservativen,[78]) die Rittergutsbesitzer, die wegen der geringen Größe ihres Gutes künftig im Wahlverband der Landgemeinden wählen müßten, zum Wahlverband der größeren Grundbesitzer hinzuzurechnen, solange ihr Gut in ihrer Familie bleibe.

Die Nationalliberalen[79]) anerkannten wohl, daß der Entwurf eine Verbesserung der Kreisvertretung gegenüber dem bisherigen Zustande bringe, sie sprachen sich aber in der Mehrheit gegen die Art aus, nach der der neue Kreistag zusammengesetzt werden sollte.[80]) Um den Kreistag als wirkliche Interessenvertretung ansprechen zu können, müsse das Stimmverhältnis sich nach dem Steueraufbringen richten. Gleiche Pflichten — gleiche Rechte! Nun würde aber die Stimmzahl zwischen Stadt und Land rein nach dem Kopfzahlverhältnis abgemessen, während doch in der Stadt auf den Kopf eine größere Steuersumme komme als auf dem Lande. Auch für die Verteilung der Stimmen auf die Wahlverbände des größeren Grundbesitzes und der Landgemeinden sei in dem Regierungsentwurf nicht die Höhe der Steuerbelastung maßgebend, sondern man habe sie nach einer schematischen Zahlengrenze vorgenommen.

---

[74]) § 68 I. E. KO.
[75]) § 69 I. E. KO.
[76]) v. Diest Sten. Ber. A. 69/70 I, 131.
[77]) v. Kardorff ebda. I, 87.
[78]) v. Wedell ebda. I, 81.
[79]) Solger ebda. I, 71.
[80]) Miquél ebda. I, 78; Laker ebda. I, 118.

Die Fortschrittspartei konnte in den Vorschlägen der Regierung keine wesentliche Verbesserung gegenüber der bisherigen Zusammensetzung des Kreistages erblicken. Wenngleich auch sie die prinzipielle Abschaffung der Virilstimmen begrüßte, so verkannte sie doch nicht, daß damit eine praktische Änderung im wesentlichen noch nicht gegeben war. An Stelle der Virilstimmen sollten Klassenwahlen treten. Aus den Klassenwahlen gehe aber, führte Löwe[81]) aus, „der Klassencharakter mit Notwendigkeit hervor, und das, was bei den Virilstimmen der Rittergutsbesitzer häufig nur ein zufälliger Gegensatz gegen die Landgemeinden gewesen ist, das wird in dieser Klassenwahl zu einem ganz bewußten und prinzipiellen Gegensatz." Virchow[82]) sagte von dem § 74, der bestimmte, daß die Großgrundbesitzer und Meistbegüterten in den Fällen, in denen die Zahl der Wähler hinter der der Abgeordneten zurückbleibe, nur soviel Abgeordnete wählen dürften, als Wahlberechtigte vorhanden seien, er sei „nur eine verfeinerte Form der Virilstimmen". Weiter bemängelte die Fortschrittspartei die Stimmverteilung. Wenn die Regierung nun einmal nach einem Zensus die verschiedenen Wahlverbände bilde, so sei die vorgeschlagene Verteilung der Stimmen auf die einzelnen Wahlverbände durchaus unbillig. Die Großgrundbesitzer und Meistbegüterten würden offensichtlich bevorzugt.[83])

Die Spezialberatungen über den Entwurf von 1869 sind nicht bis zum dritten Titel: „Von der Vertretung und Verwaltung des Kreises" gediehen, da der Schluß der Legislaturperiode ihnen ein vorzeitiges Ende bereitete.

Der neue Entwurf von 1871 schloß sich hinsichtlich der Bestimmungen über den Kreistag im wesentlichen an die Vorlage von 1869 an.

Die Kommission des Abgeordnetenhauses, an die der Entwurf zur Vorberatung verwiesen wurde, behielt die Scheidung der verschiedenen wirtschaftlichen Gruppen in die Wahlverbände der Städte, des größeren Grundbesitzes und der Landgemeinden bei,[84]) verwarf jedoch die Bildung eines Wahlverbandes der Meistbegüterten. Zum Wahlverband der Großgrundbesitzer sollten alle Grundbesitzer gehören, die die höchsten Beträge an Grund- und Gebäudesteuer bis zur Hälfte des Gesamteinkommens der vom platten Lande aufzubringenden Steuer zahlten.[85]) Außerdem

81) Sten. Ber A. 69/70 I, 68.
82) ebda. I, 84.
83) Virchow ebda. I, 84.
84) § 82 Komm. E.
85) § 83 Komm. E.

wurden für die Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer, die wegen ihrer auf dem platten Lande innerhalb des Kreises betriebenen gewerblichen Unternehmungen in der Klasse A I der Gewerbesteuer veranlagt waren, besondere Bestimmungen getroffen, indem sie, falls sie zum Mittelsatz dieser Steuern veranlagt waren, zum Wahlverband der größeren Grundbesitzer, falls darunter, dem der Landgemeinden zugerechnet werden sollten.[86]) Dann verbesserte die Kommission die Stellung der Städte auf dem Kreistage dadurch, daß sie im § 86 die automatische Beschränkung der städtischen Stimmen auf ein Drittel der Kreistagsabgeordneten fallen ließ und eine Wahl von städtischen Abgeordneten bis zur Hälfte aller Abgeordneten ermöglichte.[87])

Den Vorschlag, einen besonderen Wahlverband der Meistbegüterten zu bilden, lehnte die Kommission ab, weil ein Grundsatz, nach dem sich die Meistbegüterten von den größeren Grundbesitzern unterscheiden sollten, nicht zu erkennen war. Der Vorschlag ist auch in späteren Verhandlungen nicht wieder aufgegriffen worden. Dagegen glaubte die Kommission, eine rechtliche Gleichstellung der Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer, die eine dem Großgrundbesitz gleiche wirtschaftliche und soziale Stellung hätten, mit diesem nicht umgehen zu können.[88])

Die Konservativen und die Freikonservativen des Abgeordnetenhauses waren, von einer kleinen Anzahl Konservativer abgesehen, im wesentlichen mit den Kommissionsbeschlüssen einverstanden. Beide Parteien waren sich mit den Liberalen darüber einig, daß die Landgemeinden und die Städte ihrer wirtschaftlichen Bedeutung entsprechend auf den Kreistagen bisher nicht genügend vertreten waren.[89]) Doch glaubten sie, § 86 Komm. E. würde eine Majorisierung des platten Landes durch die Städte zur Folge haben, da die städtischen Abgeordneten so wie so leichter den Kreistag besuchen könnten als die entfernt wohnenden Vertreter des platten Landes, zumal der Kreistag doch gewöhnlich in der Kreishauptstadt, aus der wieder die Hauptzahl der städtischen Vertreter stamme, stattfände.[90])

Einige Konservative konnten sich nicht mit der Neugliederung der Wählerschaft zum Kreistag befreunden. Sie wollten das ständische Prinzip, das bisher den Kreistag beherrscht hatte, nicht

---

[86]) §§ 83 und 84 Komm. E.

[87]) Komm. Berichterstatter v. Brauchitsch, Sten. Ber. A 71/72 III, 1437.

[88]) derselbe ebda. III, 1430.

[89]) v. Rauchhaupt Sten. Ber. A. 71/72 III, 1290.

[90]) v. Wedell=Menzlin Sten. Ber. A. 71/72 III, 1437.

verlassen. „Die Stände sind", meinte v. Meyer (Arnswalde),[91] „ein notwendiges Zwischenglied zwischen der Krone und dem Urwählertum, und es ist nicht wohlgetan, daß man diese festen Außenwerke der Krone forträumt, die auch feudalen Ursprungs ist. Die Aufhebung der Stände ist nach meiner inneren Überzeugung ein Schritt weiter zur Republik."

Die Nationalliberalen und die Fortschrittspartei hatten gegen die Vorschläge der Kommission nichts einzuwenden. Der Fortschrittler Hänel[92]) ließ freilich die Gelegenheit nicht vorübergehen, darauf hinzuweisen, daß man, falls man schon eine Landgemeindeordnung hätte, den Kreistag viel besser aus den Gemeindevertretungen hätte hervorgehen lassen können, als daß man jetzt das Land wieder in drei Wahlverbände teilen müsse.

Das Herrenhaus, an das der Entwurf nach der Annahme im Abgeordnetenhaus gelangte, überwies ihn zunächst einer Kommission. Diese änderte grundlegende Bestimmungen über die Zusammensetzung des Kreistages um, anerkannte aber auch wieder andere Beschlüsse des Abgeordnetenhauses. So hatte sie nichts gegen die Bildung der drei Wahlverbände des größeren Grundbesitzes, der Landgemeinden und der Städte einzuwenden.[93]) Auch die besondere Berücksichtigung der Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer je nach ihrer Bedeutung im Wahlverband der größeren Grundbesitzer oder der Landgemeinden billigte sie.[94]) Nichtsdestoweniger sprach sie sich scharf gegen das Verlassen des ständischen Prinzipes, wie es in dem Regierungsentwurf und den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses zum Ausdruck kam, aus. Den Wahlverband des größeren Grundbesitzes erweiterte sie um die Besitzer der Rittergüter und anderer Güter, die bislang das Recht der Kreisstandschaft hatten. Um das ständische Prinzip in dem neuen Gesetz ausdrücklich zu betonen,[95]) schob sie hinter „Wahlverbände" im § 82 in Klammern das Wort „Stände" ein. § 86 brachte eine grundlegende Neuerung. Der Wahlverband der größeren Grundbesitzer sollte die Hälfte aller Stimmen auf dem Kreistage erhalten! Nachdem die Regierung und das Abgeordnetenhaus ganz besonders versucht hatten, eine den Verhältnissen im Kreise gerechtere Verteilung der Stimmen herbeizuführen und die Landgemeinden und die Städte mehr zur Geltung zu bringen, mußte

---

[91]) Sten. Ber. A. 71/72. III, 1299.
[92]) ebda. III, 1297.
[93]) § 82 Komm. E. H.
[94]) §§ 83 und 84 Komm. E. H.
[95]) vgl. Kommissionsbericht Anl. Sten. Ber. H. 71/72 II, 686. Nr. 116.

dieser Beschluß wie ein Signal wirken zum Kampf zwischen Regierung und Herrenhaus auf Leben und Tod.

Im Plenum suchten vor allem Graf zur Lippe [96]) und v. Kleist-Retzow [97]) die Änderungen, die die Kommission an den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses vorgenommen hatte, zu rechtfertigen. Sie bekämpften die liberale Lehre von der Gleichwertigkeit alles Besitzes, auf die der Entwurf die neue Zusammensetzung des Kreistages aufbaue. Die Rittergutsbesitzer seien durch ihre größere Bildung und ihre unabhängigere soziale Stellung in besonderem Maße befähigt, die kommunalen Funktionen im Kreis besser und objektiver auszuüben als die Bauern. Mit beredten Worten verteidigte v. Kleist-Retzow [98]) das ständische Prinzip. Die Stände seien die Säulen des Staates. Man dürfe sie nicht durch eine „mechanische Regel der Steuerzahl und Morgensumme" ersetzen wollen. „Dagegen haben wir uns erklärt und müssen wir uns erklären und hoffen, daß das Herrenhaus ein Gleiches tun wird, daß die Dinge geradezu auf den Kopf gestellt werden und die Stände als solche zerrüttet werden, der Staat aufgelöst wird."

Die konservative Mehrheit des Herrenhauses folgte dem begeisterten Sturm des Grafen zur Lippe und v. Kleist-Retzows gegen die Regierungsvorlage und die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses und ließ damit erkennen, daß ein tiefgehender Unterschied zwischen ihr und der Mehrheit der Konservativen im Abgeordnetenhause bestand, der wesentlich mit zu einer Spaltung der konservativen Partei und zur Neubildung einer neukonservativen Partei im Abgeordnetenhause beitragen sollte.[99])

Nach dem Neuzusammentritt des Landtages am 12. November 1872 legte die Regierung dem Abgeordnetenhaus einen neuen Entwurf vor, der im wesentlichen mit den alten Beschlüssen des Abgeordnetenhauses übereinstimmte. Daß ihm sowohl das Abgeordnetenhaus, wie auch jetzt das zu diesem Zweck erweiterte Herrenhaus ihre Zustimmung gaben, ist bereits gesagt worden.[100])

Welchen Einfluß das neue Wahlsystem auf die nach Erlaß der Kreisordnung gewählten Kreistage gehabt hat, geht deutlich aus folgender Aufstellung hervor. Zum Vergleich mag die auf Seite 7 gegebene Aufstellung über die Zusammensetzung der alten Kreistage herangezogen werden.

---

96) Sten. Ber. H. 71/72 I, 379—388.
97) ebda. I, 390—397.
98) ebda. I, 395.
99) Stillich I, 230.
100) S. 18/19.

Die auf Grund der Kreisordnung gebildeten Kreistage bestanden durchschnittlich

aus Vertretern		des Großgrundbesitzes	der Landgemeinden	der Städte
im Regierungsbez.	Königsberg	14,2	12,4	5,3
" "	Magdeburg	15,1	11,2	7,3
" "	Breslau	3,3	1,9	1,3

Diese Beispiele mögen genügen.

3. Kreisausschuß.[101])

Die wichtigste Folgerung aus den Lehren Gneists von der Selbstverwaltung ist die Bildung eines Kreisausschusses. Nach der Regierungsvorlage von 1869 sollte der Kreisausschuß aus dem Landrat als Vorsitzenden und 6 gewählten, ehrenamtlichen Mitgliedern bestehen. Ihm war die Verwaltung der kommunalen Angelegenheiten des Kreises und die Besorgung von Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung[102]) zugedacht.[103]) Um diesen beiden verschiedenen, den kommunalen und den obrigkeitlichen Gesichtspunkten gerecht zu werden, sollte die eine Hälfte der Mitglieder vom Kreistag, die andere von den zu einem besonderen Wahlkörper zusammengeschlossenen Amtshauptleuten und Bürgermeistern gewählt werden.[104]) Der Kreisausschuß sollte zugleich Verwaltungsgericht in erster Instanz sein. Man vermied es, für die verwaltungsgerichtlichen und obrigkeitlichen sowie anderseits für die kommunalen Aufgaben je einen besonderen Ausschuß zu bilden, obwohl man dies auch erwogen hatte,[105]) weil einmal die Gefahr von Kompetenzstreitigkeiten zwischen den beiden Ausschüssen drohte, die vermieden werden konnten, dann aber auch, weil man glaubte,

---

101) vgl. zum folgenden: Gneist e. 80—90; v. Meier 696 f.; Bornhak a. III, 308; v. Stengel 146; Schmitz 47; Hue de Grais 63; Gelpke 81 ff.; Loening a. 100; Fleiner 105; Schoen 374, 400 ff.

102) im § 112 I. E. KO. in einem Katalog zusammengestellt. Es sind das Sachen aus dem Gebiete der 1. Armen-, 2. wegepolizeilichen Angelegenheiten, 3. Vorfluts-, Ent- und Bewässerungssachen, 4. feld-, 5. gewerbe-, 6. lokal-, bau- und feuerpolizeilichen Angelegenheiten, 7. Ansiedelungssachen, 8. Dismembrationsangelegenheiten, 9. Kommunalsachen der Landgemeinden und selbständigen Gutsbezirke und 10. Justizverwaltungsangelegenheiten.

103) § 107 I. E. KO.

104) § 108 I. E. KO.

105) vgl. Motive Anl. Sten. Ber. A. 69/70 I, 47.

die beiden Ausschüsse würden bei der Bevölkerung nicht so leicht Anklang finden, wie ein Ausschuß, der beide Funktionen in sich vereinigte.[105a])

Die Konservativen und Freikonservativen bezeichneten den Abschnitt über den Kreisausschuß als den besten Teil der ganzen Kreisordnung.[106]) Sie stimmten ihm uneingeschränkt zu. Der Abschnitt konnte auch eher als die anderen allgemeinen Beifall verlangen, bot er doch nicht so viel Schwierigkeiten wie die anderen, er brauchte auch nicht, wie sie, gegebene delikate Verhältnisse zu berücksichtigen, sondern konnte ohne jede Hemmung als etwas Neues gestaltet werden.

v. Wedell[107]) begrüßte den Kreisausschuß als geeigneten Träger der Selbstverwaltung im Kreise, der den Einfluß der Bürokratie im Kreise endlich breche. v. Brauchitsch (Elbing)[108]) wies anerkennend darauf hin, daß aus der Doppelstellung des Kreisausschusses als wirtschaftlichen und obrigkeitlichen Kreisorganes auch bei der Wahl des Ausschusses die Konsequenz gezogen sei durch die verschiedenen Wählerschaften, von denen eine mehr einen wirtschaftlichen, eine mehr einen obrigkeitlichen Charakter trüge.

Die Liberalen fanden in der Generaldebatte[109]) über die anderen wichtigen Fragen zur Ablösung der Gutspolizei und zur Neuzusammensetzung des Kreistages keine Zeit, sich eingehender mit dem Kreisausschusse zu beschäftigen, zumal der Kreisausschuß dem Verlangen der Liberalen nach Selbstverwaltung entsprach. Sie beanstandeten nur die Art der Wahl der Mitglieder des Kreisausschusses. Miquél[110]) erklärte es als nicht für angängig, aus ernannten Amtshauptleuten und Bürgermeistern eine Wahlkörperschaft für die Wahl eines Ausschusses des Kreistages zu machen. Einmal dürften zur Wählerschaft nicht kreistagsfremde Elemente gehören, dann wäre es aber auch mit dem Gedanken der Selbstverwaltung unvereinbar, abhängigen Beamten als solchen ein besonderes Stimmrecht zu geben.

Demgegenüber wandte Gneist[111]) ein, der Kreisausschuß solle

---

105a) vgl. Motive Anl. Sten. Ber. A. 69/70, Nr. 4 I, 47.

106) v. Wedell Sten. Ber. A. 69/70, Nr. 82.
v. Brauchitsch (Elbing) ebda. I, 102; v. Diest ebda. I, 131.

107) ebda. I, 82.

108) ebda. I, 106.

109) Auch dieser Abschnitt fiel dem Ende der Legislaturperiode zum Opfer.

110) Sten. Ber. A 69/70 I, 78.

111) ebda. I, 112.

auch Vorgesetzter der Amtshauptleute und Magistrate werden. Deswegen müsse man diesen auch einen Einfluß auf die Bildung des Kreisausschusses zugestehen. Im übrigen würde im Fall der Nichtannahme des Gesetzes der alte Zustand, den man doch gerade bessern wolle, bestehen bleiben.

Der Regierungsentwurf von 1871 folgte im allgemeinen den Bestimmungen des früheren Entwurfes. Doch übertrug er die Wahl des ganzen Kreisausschusses dem Kreistag.[112] Im übrigen brachte er wesentliche Erweiterungen nach der verwaltungsgerichtlichen Seite hin, auf die jedoch erst später eingegangen werden soll. Der Rahmen der Angelegenheiten, die aus dem Gebiet der allgemeinen Landesverwaltung dem Kreisausschusse übertragen werden sollten, wurde in einigen Punkten geändert.[113]

Die vorberatende Kommission folgte im wesentlichen dem Regierungsentwurf.

Eine eingehende Beratung und grundsätzliche Aussprache über die Kommissionsbeschlüsse fand nicht statt. Einmal betrafen die abweichenden Ansichten der verschiedenen Parteien mehr Zweckmäßigkeitsfragen,[114] wegen derer man das bislang unter schweren Mühen erarbeitete Werk nicht scheitern lassen wollte, dann machte aber auch das zwischen den Nationalliberalen und Freikonservativen geschlossene Übereinkommen, für die Kommissionsvorschläge zu stimmen, ohne wesentliche Änderungen herbeiführen zu wollen, ein Vorgehen gegen diese Beschlüsse von vornherein aussichtslos. Schließlich hatten die immer wiederholten Beratungen, die sich nun schon seit 1869 hinzogen, und die heftigen Kämpfe offensichtlich bei den Abgeordneten eine Müdigkeit erzeugt und das Verlangen hervorgerufen, möglichst bald und ohne weitere größere Reibungen, die Kreisordnung zustande zu bringen. Unter diesen Umständen beschränkten sich die Konservativen darauf, die Änderungen der Zusammensetzung des Kreisausschusses, von denen sie eine Schädigung der ländlichen Interessen befürchteten, dadurch unschädlich zu machen, daß sie vorschlugen, mindestens die Hälfte der Mitglieder müsse aus Vertretern des platten Landes bestehen.[115] Dieser Vorschlag wurde jedoch abgelehnt. Dagegen wurden die Kommissionsbeschlüsse vom Abgeordnetenhaus angenommen.

---

112) § 108 II. E. KO.
113) § 112 II. E. KO.
114) v. Gottberg Sten. Ber. A. 71/72 III, 1466.
115) Abänderungsantrag v. Denzin Anl. Sten. Ber. A. 71/72, Nr. 269 III, 1578.

Die Konservativen des Herrenhauses standen zuerst den Bestimmungen über den Kreisausschuß ablehnend gegenüber.[116]) Sie glaubten, der Kreisausschuß würde von vornherein daran scheitern, daß man für ihn keine geeigneten Personen finden würde. Auch würde er die Tätigkeit des Landrates nur in ungesunder Weise hemmen. Später wies jedoch v. Kleist-Retzow[117]) darauf hin, daß der Gedanke, einen Kreisausschuß zu schaffen, ursprünglich von den Konservativen ausgegangen sei. Der Ausschuß würde den Interessen des Kreises und den Arbeiten des Landrates nur förderlich sein. Auch habe der Landrat an dem Ausschuß einen Rückhalt, der seine Autorität heben würde. Wichtig sei nur, daß man den Kreistag in der richtigen Weise zusammensetze, dann würde man auch mit dem vom Kreistag gewählten Kreisausschuß zufrieden sein und genügend geeignete Kräfte für ihn finden.

Über die im Herrenhause[118]) geltend gemachten Einwände ging das Abgeordnetenhaus mit seiner freikonservativ-nationalliberalen Mehrheit, von der Fortschrittspartei unterstützt, hinweg und hielt an seinen früher gefaßten Beschlüssen fest,[119]) nach denen der Kreisausschuß aus dem Landrat als Vorsitzendem und 6 vom Kreistag gewählten Mitgliedern bestehen sollte.

---

116) vgl. Kommissionsbericht Anl. Sten. Ber. H. 71/72 II, 692.
Graf zur Lippe Sten. Ber. H. 71/72 I, 382, 384, 386.

117) ebda. I, 395 ff.

118) Das Herrenhaus ließ seine Abänderungsvorschläge schließlich selbst wieder fallen, indem es bei der Schlußabstimmung den Entwurf im Ganzen verwarf.

119) Sten. Ber. A. 72/73 I, 115 f., 136, 139.

IV.

Die Konservativen und Liberalen zur Begründung der Selbstverwaltung in der Provinz.

In dem Provinzialordnungsentwurf von 1873 waren es vor allem zwei Abschnitte, denen die damaligen Reformideen, die schon in der Kreisordnung von 1872 ihren ersten Niederschlag gefunden hatten, Inhalt und Gestaltung gaben. Es sind das die Abschnitte über den Provinziallandtag und über den Provinzialausschuß.

1. Provinziallandtag.[120])

Nachdem die im Vorjahre erlassene Kreisordnung das ständische Prinzip verlassen hatte, war damit auch die Grundlage, auf der der Provinziallandtag gegründet war, fortgefallen.[121]) Der altständische Provinziallandtag mußte durch eine Vertretung der gesamten Provinzialbevölkerung im Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Bedeutung entsprechend den Grundsätzen, nach denen die neuen Kreistage gebildet waren, ersetzt werden. Die Regierung war sich der Interessenunterschiede zwischen Stadt und Land, großem und kleinem Grundbesitz wohl bewußt, doch wollte sie diese verschiedenen Interessengruppen sich nicht zu neuen Ständen an Stelle der alten entwickeln lassen. Deshalb schlug sie vor, die Landtagsboten der Landkreise nicht durch die in der Kreisordnung für die Wahl zum Kreistag gebildeten drei Interessenwahlverbände, sondern durch die Kreistage selbst wählen zu lassen. Auch wollte sie es vermeiden, den örtlichen Interessenstreit bis in den Provinziallandtag zu tragen. Weiter hätte man, wenn man das Wahlsystem des Kreistages beibehalten wollte, für die Wahl zum Pro-

---

120) Zum folgenden: v. Meier 687; Bornhak a. III, 309; Schoen 442 ff.; Klein-Hattingen II, 103—121; Loening b. 214 ff.; Richter a. 20; Stiff 11 ff.; Tellkampf 63; v. Poschinger II, 188; Kerstiens in Bühler-Kerstiens 9.

121) vgl. Motive Anl. Sten. Ber. A. 73/74, Nr. 151 III, 1015 ff.

vinziallandtag mehrere kleine Kreise wegen ihrer Kleinheit mit einander verbinden müssen. Eine derartige Zusammenlegung widerspreche aber den nachbarlichen Interessen der einzelnen Kreise. Im Kreistage seien die Interessen der drei Wahlverbände auch schon ausgeglichen. Auf jeden Fall ständen sich die Interessen der verschiedenen Wahlverbände im Kreis bei weitem näher als die Interessen der gleichen Wahlverbände in benachbarten Kreisen. Während bisher der Vorsitzende des Provinziallandtages vom König aus dem Kreise des Herrenstandes oder der Ritterschaft ernannt wurde, sollte er in Zukunft von dem Provinziallandtag gewählt werden, weil die Aufgaben des Provinziallandtages fast ausschließlich kommunaler Natur seien.

In der Generaldiskussion, die man sehr schnell beendete, weil man den Entwurf doch einer Kommission überweisen wollte, bemängelten die Sprecher der freikonservativen,[122]) der nationalliberalen[123]) und der Fortschrittspartei[124]) übereinstimmend, daß die vorgelegte Provinzialordnung nur ein Rahmengesetz sei und eines eigentlichen Inhaltes entbehre. Der Minister des Innern Graf zu Eulenburg[125]) erklärte darauf zufriedenstellend, daß die Provinzialordnung auch als umfassendes Rahmengesetz gedacht sei, die Einzelbestimmungen seien zu eingehend, als daß man sie bei Gelegenheit dieses Gesetzes mitbeschließen könne. Sie müßten der Spezialgesetzgebung vorbehalten bleiben. Der fortschrittliche Abgeordnete Frenzel[126]) legte in längeren Ausführungen dar, daß die Städte bei der Zusammensetzung des Provinziallandtages in dem Entwurf nicht genügend berücksichtigt seien. Denselben Mangel rügte der Nationalliberale Lasker.[127]) Beide Abgeordneten wiesen aber gleich selbst darauf hin, daß die Kommission diesem Mangel leicht abhelfen könne.

Der Entwurf von 1873 hat es nicht weiter als bis zur Verweisung an die Kommission gebracht. Im Jahre 1875 legte die Regierung einen neuen Entwurf vor, der sich durchweg an den alten Entwurf anschloß. Zu den Bestimmungen über den Provinziallandtag traf er eine Verbesserung durch den Vorschlag, den Provinziallandtag künftig periodisch wenigstens alle zwei Jahre zusammentreten zu lassen.[128]) Schon in der Verhandlung vom

[122]) Friedenthal Sten. Ber. A. 73/74 I, 703.
[123]) Lasker ebda. I, 700; Rickert ebda. I, 702.
[124]) Frentzel ebda. I, 699.
[125]) ebda. I, 705.
[126]) ebda. I, 699.
[127]) ebda. I, 701.
[128]) § 24 II. E. PO.

20. Januar 1874 hatte der freikonservative Abgeordnete Friedenthal auf das Fehlen einer derartigen Bestimmung im ersten Entwurf hingewiesen.

Der Entwurf wurde nach einer allgemeinen Aussprache einer Kommission überwiesen. Die Kommission erklärte sich mit den Bestimmungen über den Provinziallandtag einverstanden. Die Stellung der Städte auf dem Provinziallandtag suchte sie dadurch zu verbessern, daß sie in einem eingeschobenen § 11a die Zahl der in den Stadtkreisen zu wählenden Abgeordneten auf 3, bei kleineren auf 2, dagegen der der Landkreise nur auf 2, bei kleineren gar nur auf 1, festsetzte. Im § 11 beseitigte sie den Ausnahmecharakter der Bestimmung, die die Möglichkeit gab, mehrere Nachbarkreise zu einem Wahlverband zusammenzuschließen. Dies war ursprünglich nur für Schlesien vorgesehen wegen der besonderen Verhältnisse in dieser Provinz.

Während die Nationalliberalen vor der Verweisung des Entwurfes an die Kommission sich zum Teil gegen die Art, wie der neue Provinziallandtag gebildet werden sollte, ausgesprochen hatten,[129]) ließen sie in der Kommission ihre ablehnende Haltung fallen und traten nunmehr mit den Neu- und Freikonservativen für die Vorschläge der Regierung und der Kommission ein.[130]) Alle drei Parteien waren sich darüber einig, daß man die Reform der überlebten ständischen Provinziallandtage nur auf den Grundlagen der Kreisordnung ausführen könne. Die Provinzen seien nur ein Zusammenschluß mehrerer Kreise zur Erfüllung der Aufgaben, die die Kräfte der Kreise überstiegen. Man müsse daher bei der Bildung der Provinzialvertretung auf den Kreis, nicht auf die Gemeinden oder die Urwählerschaft, zurückgehen. Auch sei zu befürchten, daß die Bildung einer besonderen Wählerschaft für den Provinziallandtag die notwendige Verschmelzung der Interessen der verschiedenen Gesellschaftsklassen im Kreis nur verzögere. Wie die Erfahrung bereits gelehrt habe, träten die nachbarlichen Interessenunterschiede im Kreistage kaum mehr in die Erscheinung, sodaß der Kreistag der gegebene Wahlkörper des Landkreises für die Provinziallandtagswahl sei. Auch die Befürchtung, die zu den Landkreisen gehörigen Städte würden eine ihrer Bedeutung nicht

---

129) Miquél Sten. Ber. A. 75 I, 139; v. Sybel ebda. A. A. war Lasker ebda. I, 162.

130) vgl. Kommissionsbericht Anl. Sten. Ber. A 75 I, 178, Nr. 170 II, 1312.
v. Koeller (neukons.) Sten. Ber. A. 75 I, 135; v. Kardorff (freikons.) ebda. I, 156; v. Brauchitsch (neukons.) II, 1079; Graf v. Bethusy-Huc (freikons.) II, 1083; Miquél II, 1074, 1092.

entsprechende, zu geringe Vertretung auf dem Provinziallandtag bekommen, sei unbegründet, weil bei der engen Zusammenarbeit der drei Wahlverbände auf dem Kreistag eine Beeinträchtigung der städtischen Interessen ausgeschlossen sei.[131])

Den Neukonservativen wäre es am liebsten gewesen, wenn die Kommission den § 11 nicht verallgemeinert hätte, sondern konsequenter an dem Satz, daß der Kreis als Kommunaleinheit den Provinziallandtag wählen solle, festgehalten hätte.[132])

Gegen die Regierungs- und Kommissionsvorschläge trat zunächst das Zentrum auf, das sich sonst in den Aussprachen über die Verwaltungsreform sehr zurückhielt, da es seine ganze Kraft damals in Kampfstellung gegen die Nationalliberalen und die Fortschrittspartei auf die Abwehr der kirchenfeindlichen Gesetze der Kulturkampfszeit konzentrieren mußte.[133])

Der Sprecher des Zentrum, Freiherr von Heereman-Zuydwick[134]) anerkannte, daß der Kreis der geeignetste Wahlbezirk für die Provinziallandtagswahl sei. Doch sei kein Grund vorhanden, den Kreistag selbst zum Wahlkörper für diese Wahl zu machen. Wenn man nun einmal auf der Kreisordnung aufbauen wolle, dann müsse man auch die Wahl den in der Kreisordnung für die Kreistagswahl gebildeten drei Wahlverbänden überlassen, da doch in der Provinz „dieselben wirtschaftlichen und kommunalen Verhältnisse den wesentlichen und entscheidenden Gesichtspunkt bilden müssen und da im Großen und Ganzen hier dieselbe Unterlage vorhanden ist wie beim Kreise."

Der Neukonservative v. Brauchitsch hielt diese Schlußfolgerung für unzutreffend.[135]) [136])

Er anerkannte das Bestreben v. Heeremans, bei der Reform von den bestehenden Verhältnissen auszugehen als echt konservativ. Nur sei es die Frage, von welchen Verhältnissen man ausgehen müsse. Sowohl die Kreisordnung, wie die alte ständische Provinzialordnung seien geltendes Recht, es komme nur darauf an, welches von beiden bei der Provinzialreform mehr Berücksichtigung verlange. Das sei aber die Kreisordnung, denn die Kreisordnung sei bewußt nur als der Anfang einer größeren Reform gedacht. Die

---

[131]) v. Kardorff Sten. Ber. A. 75 I, 152.

[132]) v. Brauchitsch ebda. II, 1080.

[133]) Das Zentrum stand damals politisch den Konservativen nahe, fand es doch bei ihnen fast die einzige Hilfe im Kampf gegen die liberalen Kirchengesetze. Vgl. Meister 216 ff.

[134]) Sten. Ber. A. 75 II, 1075.

[135]) v. Brauchitsch ebda. II, 1079.

[136]) Später ebenfalls Hänel ebda. II, 1091.

Provinzialordnung weiche auch gar nicht von der Kreisordnung ab. Der Kreistag sei in der Absicht gebildet, einen Ausgleich der verschiedenen Interessen und Gegensätze zu schaffen, er sei daher der geeignetste Kreiswahlkörper für die Provinziallandtagswahl. Der Plan des Frh. v. Heereman widerspreche aber diesem Ausgleichsprinzip der Kreisordnung. Er zerreiße die Kreisvertretungen wieder und bilde Wahlkörper, die sich aus Teilen mehrerer Kreise zusammensetzten. Er wage auszusprechen, daß er die „Zusammenlegung der einzelnen Wahlverbände verschiedener Kreise als einen Versuch ansehe, das alte ständische System in anderer Form wieder aufzubauen." [137])

Die Fortschrittspartei vermochte ihre Mitglieder nicht zu einer einheitlichen Stellungnahme dem Regierungs- bezw. dem Kommissionsentwurf gegenüber zu bewegen. In ihr rang der stärkere radikale Flügel mit dem gemäßigten um die zu verfolgende Politik. Die Radikalen, die am strengsten den demokratischen Gedanken vertraten, die politischen Verhältnisse abstrakt aus der Theorie heraus ohne Rücksicht auf historische Gegebenheiten zu gestalten, weigerten sich wieder, wie bei der Kreisordnung, im Wege des Kompromisses auf die Durchführung auch nur eines Teiles ihrer Forderungen zu verzichten. Sie hatten damals der Bildung der Verbände der drei Wählergruppen, des größeren ländlichen Grundbesitzes, der Landgemeinden und der Städte nur zugestimmt, weil sie unter allen Umständen die alte ständische Vertretung der Kreistage beseitigen wollten, und sie in dem Vorschlag der Regierung nur das geringere Übel erblickten gegenüber der Möglichkeit, daß die Kreisordnung abgelehnt würde und die alten Verhältnisse dann bestehen blieben.

Duncker [138]) und Parisius [139]) vor allem als Vertreter dieser radikalen Richtung wollten der Wahl zum Provinziallandtag das allgemeine, indirekte Wahlrecht zu Grunde legen. In der Frage nach der Zusammensetzung des Provinziallandtages,[140]) führten sie aus, seien zwei allerdings entgegengesetzte Lösungen möglich. Man könne den Provinziallandtag einmal aus den untergeordneten Korporationen hervorgehen lassen, wie es die Regierung vorschlage, — das entspreche mehr der feudalen Auffassung; man könne aber anderseits auch gleich auf die Bevölkerung der Provinz zurückgehen, — und das würde mehr der modernen Anschauung gerecht.[141]) Den Einwand, es sei unmöglich, den Kreistag und

---

[137]) v. Brauchitsch Sten. Ber. A. 75 II, 1080.
[138]) ebda. II. 1080 ff.
[139]) ebda. II, 1085 ff.
[140]) § 14 RE. und Komm. E.
[141]) Duncker Sten. Ber. A. 75 II, 1081.

den Provinziallandtag nach verschiedenen Prinzipien zu gestalten, glaubten sie dadurch entkräften zu können, daß sie ihm entgegenhielten, der preußische Landtag ginge auch auf die Bevölkerung als solche zurück. Irgendwo müßten daher doch die verschiedenen Wahlsysteme des Landtages und des Kreistages, das demokratische und das aristokratische, aufeinander stoßen. Sie glaubten das Übel nur zu verschlimmern, wenn man den Provinziallandtag in ähnlich verpfuschter Art wie den Kreistag zusammensetzte. Anstatt den „Fehler der Kreisordnung" zu wiederholen, wollten sie lieber später bei Gelegenheit den Kreistag wieder reformieren. Immerhin könne man bei der Wahl zum Provinziallandtag auch schon darum nicht auf die Kreistage zurückgehen, weil in ihnen die Nichtgrundbesitzer nicht vertreten seien. Der Provinziallandtag müsse aber eine Vertretung der ganzen Bevölkerung der Provinz sein.[142]) Der Vorschlag der Regierung sei ferner auch deswegen unhaltbar, weil die Vertreter der Kreistage sich im alten ständischen Sinn als Bevollmächtigte ihrer besonderen Kreise fühlen würden. In Einzelfragen sei daher ein Kampf der Kreise unter einander unvermeidlich. Das allgemeine Interesse der Provinz stände daher bei einem nach dem Regierungsvorschlag gebildeten Provinziallandtag nicht so sehr im Vordergrund, wie es bei einem aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen der Fall sein würde.[143])

Duncker und Parisius bedauerten es sehr, daß man die Verwaltungsreform nicht, wie die Fortschrittspartei es gewollt habe, mit einer neuen Landgemeindeordnung begonnen habe, weil, wie sich jetzt auch wieder zeige, die Schwierigkeiten für die Durchführung des Reformwerkes sich dadurch ergäben, daß die Grundlagen fehlten. Wenn man bereits eine Landgemeindeordnung hätte, dann könnte man den Kreistag aus den Gemeinden hervorgehen lassen, dann beständen auch keine Bedenken, die so zusammengesetzten Kreistage zu Wahlkörpern für die Provinziallandtagswahl zu machen.[144]) Da die Landgemeindeordnung aber immer noch auf sich warten lasse, müsse man bis dahin fürs erste eine Zwischenlösung schaffen. Sie schlugen daher vor, wenigstens vorläufig die Urwähler in den Landgemeinden, Gütern und Städten, Wahlmänner wählen zu lassen, die dann die Landtagsboten wählen sollten.[145])

[142]) Duncker Sten. Ber. A. 75 II, 1082;
Parisius ebda. II, 1087.
[143]) Duncker ebda. II, 1082.
[144]) Duncker ebda. II, 1081;
Parisius ebda. II, 1087.
[145]) Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 215 II, 1496.

Der Abgeordnete Schlüter[146]) wollte zwar auch bei der Wahl zum Provinziallandtag den Kreis als Zwischenglied ausschalten, weil er befürchtete, die allzu häufige Durchsiebung der Wahlen würde eine der Bevölkerung der Provinz nicht entsprechende Zusammensetzung des Provinziallandtages zur Folge haben. Da aber der Provinziallandtag nicht politische, sondern wirtschaftliche, kommunale Fragen zu erledigen habe, hielt er es für richtiger, daß nicht die Urwähler, sondern die gewählten Vertretungen der Landgemeinden, Gutsbezirke und Städte im Wege der indirekten Wahl durch Wahlmänner die Provinziallandsboten auswählten.[147])

Beide Ansichten, Dunckers und Parisius' sowohl wie Schlüters, riefen bei den gemäßigten Mitgliedern der Fortschrittspartei und bei den anderen Parteien lebhaften Widerspruch hervor. Hänel,[148]) der für den gemäßigten Flügel der Fortschrittspartei gegen Dunker und Parisius sprach, erklärte, die Fortschrittspartei habe, als sie dem Kreisordnungskompromiß zugestimmt habe, genau gewußt, daß dieses Kompromiß auch die Grundlage für die weitere Reform sein sollte. Es sei unmöglich, wenn man beim Kreistag ein den kommunalen Bedürfnissen entsprechendes Wahlsystem angenommen habe, jetzt beim Provinziallandtag, dessen Aufgaben auch in erster Linie kommunaler Natur seien, ein politisches Wahlsystem einführen zu wollen. „Es ist ein vollständiger Irrtum, wenn man meint, man könnte für jede beliebige Versammlung ein beliebiges Wahlsystem sich erfinden. Die besondere Natur jeder Versammlung fordert eine besondere Art der Wahl. Sie können nicht für eine politische Versammlung, wenn dieselbe ein gesundes und kräftiges Leben führen soll, die gewöhnlichen Grundsätze der kommunalen Wahl anwenden, können aber umgekehrt nicht auf kommunale Repräsentationen ein beliebiges politisches Wahlsystem anwenden." Da aber Kreis und Provinz im wesentlichen die gleichen Aufgaben hätten, „wäre es geradezu zweckwidrig, wäre es verkehrt, die Repräsentation der größeren Kommune loszulösen von den Interessen der untergeordneten Kommune und deren Vertretung." —

Die gleichen Gründe wurden von den anderen Parteien und dem Regierungskommissar Duncker und Parisius entgegengehalten.[149])

---

146) Sten. Ber. A. 75 I, 143.
147) Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 213 II, 1495.
148) Sten. Ber. A. 75 II, 1090.
149) Miquél ebda. II, 1074; v. Brauchitsch ebda. II, 1079; Graf v. Bethusy-Huc ebda. II, 1083; Reg.-Komm. Persius ebda. II, 1088.

Schlüters Vorschlag wurde von Miquél[150]) und dem Regierungskommissar Parisius[151]) ohne Schwierigkeit mit dem Hinweis abgetan, daß seine Durchführung einfach unmöglich sei, da er die tatsächlichen Verhältnisse der östlichen Provinzen gar nicht berücksichtige, der größte Teil der Landgemeinden im Osten habe überhaupt keine gewählten Vertretungen.

Der gemäßigte Flügel der Fortschrittspartei stimmte daher mit den Nationalliberalen und den Neu- und Freikonservativen für die Annahme des § 14 des Kommissionsentwurfes.

Die übrigen Bestimmungen über den Provinziallandtag traten hinter den § 14 an grundsätzlichem Gehalt bei weitem zurück. Der Streit um die Provinzial- und Bezirksausschüsse stand zu sehr im Vordergrund des Interesses.

Die Parteien des Herrenhauses gingen darin einig, den Kreistag zum Wahlkörper für die Wahl der Abgeordneten der Landkreise zum Provinziallandtag zu machen.[152])

§ 12 (früher 11 a) der Beschlüsse des Abgeordnetenhauses (vgl. S. 31) fand jedoch im Herrenhaus keinen Beifall, weil diese Bestimmung einmal ein Privilegium zu Gunsten der Städte sei, weil dann aber auch in den Landkreisen möglicher Weise als Gegenwirkung auf diese Bevorzugung der Städte ein städtisches Mitglied von vornherein keine Aussicht auf eine Wahl haben könne.[153]) Wenn auch die Liberalen[154]) bei den Beratungen im Hause versuchten, diese Sonderstellung der Städte als notwendig zu rechtfertigen, weil die Städte in einem unverhältnismäßig größeren Maße als das platte Land zu den Provinzialsteuerlasten beitrügen, so konnten sie doch bei der konservativen Mehrheit die Streichung dieser Paragraphen nicht verhindern.[155])

Aufsehen erregte im Herrenhaus ein von dem Oberbürgermeister v. Voß und dem Grafen v. Pückler gemeinsam eingebrachter Antrag,[156]) den großen Grundherren und Bürgermeistern der großen Städte ein Virilstimmrecht auf dem Provinziallandtag zu geben. Wenn auch einige Konservative diesen Plan lebhaft unterstützten, so fand er doch bei der Mehrheit des Hauses, nicht zuletzt

---

150) Sten. Ber. A. 75 II, 1074.
151) ebda. II, 1088.
152) Anl. Sten. Ber. H 75 II, 14. Nr. 99. Kommissionsbericht.
153) wie zu 152)
154) Frh. v. Forckenbeck Sten. Ber. H. 75 I, 447; Bredt ebda. I, 449.
155) Sten. Ber. H. 75 I, 453.
156) Anl. Sten. Ber. H 75 II, Nr. 111.

infolge der ablehnenden Haltung v. Kleist-Retzows[157]) keinen Beifall, widersprach er doch gänzlich der durch die Kreisordnung eingeschlagenen Richtung der Verwaltungsreform.

2. Provinzialausschuß, Bezirksausschuß, Provinzialrat, Bezirksrat.[158])

Weit brennender als das Verlangen, an Stelle der alten ständischen Provinziallandtage den Provinzen moderne, kommunale Vertretungskörper zu geben, war die Forderung, auch die Verwaltung in den Provinzen nach den neuen Verwaltungsgrundsätzen umzugestalten.

Die alten Bezirksregierungen hatten sich in der Reaktionszeit durch den Mißbrauch ihrer Stellung zu politischen Zwecken in weiten Kreisen mißliebig gemacht. Ihnen galt der Kampf. Als reine Behörden der allgemeinen Landesverwaltung konnte und wollte man sie im neuen Selbstverwaltungssystem nicht mehr dulden. Auch glaubte man, daß es bei der durchgreifenden Verwaltungsreform unmöglich sei, die Bezirksregierungen, die man für überflüssige Zwischenglieder zwischen Kreis und Provinz ansah, noch weiterhin beizubehalten.

Wie im Kreis, so sollten fürderhin auch in der Provinz die kommunalen und die allgemeinen staatlichen Verwaltungsaufgaben in einer Hand zusammengefaßt werden. Auch hier galt es, den Gedanken der obrigkeitlichen Selbstverwaltung durch Übertragung von Verwaltungsgeschäften auf vorwiegend aus Laien bestehende Ausschüsse zu verwirklichen.

Der Provinzialordnungsentwurf von 1873 brachte nur wenige Bestimmungen, die diesen Gedanken gewidmet waren. Es hat fast den Anschein, als habe die Regierung erst einmal Fühler ausstrecken wollen, um die Ansichten der Parteien zu diesen Fragen zu erkunden. Der Entwurf schlug vor, zum Zwecke der Verwaltung der Angelegenheiten des Provinzialverbandes und der Wahrnehmung von Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung einen Provinzialausschuß zu bestellen.[159]) Und zwar sollte der Ausschuß aus dem Landesdirektor als Vorsitzendem und 6 bis 12 vom

---

[157]) Sten. Ber. H. 75 I, 448.

[158]) Gneist e. 185—188; Gneist f. 27 ff.; Bornhak III, 310; Schoen 451 ff.; v. Meier 687—692; v. Stengel 150—153; v. Elbe 203 f.; Loening a. 85 ff.; Grotefend 120, 132 ff.; Stiff 62 ff.; Richter a. 24—34.

[159]) § 40 I E. PO.

Provinziallandtag zu wählenden Mitgliedern bestehen.[160]) Der Entwurf überwies dem Provinzialausschuß vorläufig in der Hauptsache nur kommunale Aufgaben, die Übertragung von Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung sollte im wesentlichen der kommenden Gesetzgebung vorbehalten bleiben.[161]) [162])

Gegen die Dürftigkeit dieser Bestimmungen, die eigentlich nur die Normen für die Bildung der Provinzialausschüsse brachte, wandte sich Lasker [163]) gleich nach der Vorlage des Entwurfes in einer bemerkenswerten Rede. Vor allem, daß dem Provinzialausschuß nicht gleich ein fest umrissener Kreis von Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung übertragen wurde, hielt er für einen schweren Fehler des Entwurfes. Wegen der Bestimmung, daß der Landesdirektor, also ein gewählter Kommunalbeamter, den Vorsitz im Provinzialausschuß führen sollte, glaubte er befürchten zu müssen, die Regierung dränge es gar nicht, die Geschäfte der Bezirksregierungen auf den Provinzialausschuß zu übertragen. Oder sollte gar die Regierung die Bezirksausschüsse beibehalten? „Wir alle haben als unsern Wunsch ausgesprochen: „es soll organisch die gesamte Landesverwaltung sich so entwickeln, „daß sie, beruhend auf der Gemeindeordnung, fortschreitend zur „Kreisordnung endlich ihren höchsten Ausdruck finde in der Pro„vinzialverwaltung. Die überwiegende Mehrheit dieses Hauses „ist der Meinung, daß die Abtheilungen der Regierungen „für das Innere über und über sterbereif sind, und daß wir an„lehnend an die neuen Provinzialvertretungen neue Organe ge„winnen müssen, welche die provinziale Landesverwaltung mit der „Selbstverwaltung in Zusammenhang bringen, und demgemäß den „bureaukratisch geordneten Regierungen die Geschäfte der inneren „Verwaltung abnehmen. Wir haben uns dabei klar gemacht, daß „wahrscheinlich die Bezirksregierungen in ihrer jetzigen Gestalt „zur Auflösung kommen werden, gleichviel, ob der Name bei„behalten wird, und daß wir endlich die Theilung von Präsidenten „und Oberpräsidenten nicht aufrecht erhalten, sondern eine ein„heitliche Verwaltung der Provinz herstellen wollen. Von allen „diesen Zielen steht aber in der Vorlage nicht nur kein Wort,

---

160) §§ 41, 43 I. E. PO.

161) § 44, Ziff. 6 I. E. PO.

162) An Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung wurde dem Ausschuß in Ausführung der Kreisordnung nur die Revision und Feststellung der Amtsbezirke und die Vervollständigung der Vorschlagsliste des Kreistages, die die zu Amtsvorstehern befähigten Personen enthielt, übertragen. §§ 45, 46 I. E. PO. vgl. auch Motive.

163) Sten. Ber. A. 73/74 I, 700 ff.

„sondern ich fürchte, einzelne Andeutungen lassen schließen, daß „man uns in eine entgegengesetzte Richtung führen will.“[164])

Schließlich bemängelte Lasker noch, daß die Regierung nur die Provinzialordnung und nicht gleichzeitig die dazu gehörigen Gesetze, das Provinzialfondsgesetz, das Verwaltungsgerichtsgesetz und ein Gesetz über die Landesverwaltung vorgelegt habe.[165])

In dem neuen Entwurf[166]) vom 22. Januar 1875 hatte die Regierung den Abschnitt über den Provinzialausschuß vollständig umgearbeitet. Da wegen der Häufung der Arbeit im Ministerium es nicht möglich war, zugleich mit der Provinzialordnung die anderen die Provinzen betreffenden Reformgesetze vorzulegen, die Regierung das Abgeordnetenhaus aber auch nicht länger im Unklaren darüber lassen wollte, welche Richtung diese Gesetze einschlagen würden, gab sie dem Provinzialordnungsentwurf als Anlage eine „Denkschrift über die Reorganisation der allgemeinen Landesverwaltung des Preußischen Staates“[167]) bei, die über die weiteren Absichten der Regierung erfreulichen Aufschluß gab.

Während in dem Entwurf von 1873 der Versuch gemacht worden war, an Stelle der Bezirksregierungen einen einzigen Provinzialausschuß zu setzen, ging die Regierung bei dem neuen Entwurf wieder von diesem Plane ab. Man hätte bei der Zentralisation der Verwaltung in einer Provinzialbehörde auf die Vertrautheit der Bezirksregierungen mit den örtlichen Verhältnissen verzichten müssen, vielen wäre auch der Provinzialausschuß als Berufungsinstanz gegen die Entscheide der Bezirksverwaltung verloren gegangen.

Der Entwurf schlug daher die Bildung eines Provinzialausschusses vor, bestehend aus dem Vorsitzenden und 8—22 Mitgliedern.[168]) Jeder Regierungsbezirk sollte in diesem Ausschuß mit 4 oder 6 Mitgliedern vertreten sein.[169]) Die Mitglieder der einzelnen Regierungsbezirke sollten dann gleichzeitig in ihren Bezirken zu Bezirksausschüssen zusammentreten.[170]) Die Regierung plante, die innere Abteilung der Bezirksregierungen mit ihrer kollegialen Zusammensetzung zu beseitigen. An ihre Stelle sollten der Regierungspräsident zur Erledigung der laufenden Verwal-

---

164) Lasker Sten. Ber. A. 73/74 I, 702; ebenso Friedenthal (freikons.) ebda. I, 703.

165) Lasker ebda. I, 702.

166) Provinzialordnung II. Entwurf. Der erste Entwurf war an eine Kommission überwiesen worden und nunmehr überholt.

167) Anl. Sten. Ber. A. 75 Nr. 14 Anl. A. I, 95.

168) §§ 45, 46 II. E. PO.

169) § 46 II. E. PO.

170) § 69 II. E. PO.

tungssachen und der Bezirksausschuß als Beschlußbehörde treten.[171]) Der Entwurf überwies dem Provinzialausschuß die kommunalen Angelegenheiten der Provinz,[172]) machte ihn zur Aufsichtsinstanz für die Kommunalangelegenheiten der Kreise und Gemeinden und für Schul- und Wegebausachen und übertrug ihm die Mitwirkung an der Verwaltung in Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung nach Maßgabe der Kreis-, Gemeinde-, Schul- und Wegeordnungen und anderer Gesetze.[173]) Die Bezirksausschüsse sollten dagegen nur die kommunalen Aufgaben zu erledigen haben, die ihnen im einzelnen vom Provinzialausschuß besonders überwiesen würden.[174]) Die Übertragung von Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung auf die Bezirksausschüsse behielt die Regierung einem noch zu erlassendem Gesetz vor.[175])

Den Vorsitz im Provinzialausschuß sollte nicht mehr, wie es in dem Entwurf von 1873 vorgesehen war, der Landesdirektor führen. sondern in Anlehnung an die bestehenden Verhältnisse der Vorsitzende des Provinziallandtages. Falls Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung zur Beratung ständen, sollte der Oberpräsident den Vorsitz im Provinzialausschuß übernehmen. Entsprechendes wurde für den Bezirksausschuß bestimmt. Dort sollte bei Beratung von Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung der Regierungspräsident und von Kommunalsachen ein vom Provinzialausschuß zu bestimmendes Mitglied des Bezirksausschusses den Vorsitz führen.

Dieser neue Entwurf rief im Abgeordnetenhaus eine ungemein lebhafte Debatte hervor. Die Absicht der Regierung, die innere Abteilung der Bezirksregierungen aufzuheben, worüber sie sich in der Denkschrift eingehend ausgelassen hatte, wurde beifällig aufgenommen. Die Alt- und Neukonservativen billigten auch den Vorschlag der Regierung, die Geschäfte der inneren Abteilung, soweit sie noch nicht auf den Kreisausschuß übergegangen waren, auf den Regierungspräsidenten zu übertragen.[176]) Dagegen sprachen sich die Freikonservativen[177]) und die liberalen Parteien[178]) aufs

---

[171]) vgl. Denkschrift Ziff. V. und VI.
Motive Anl. Sten. Ber. 75 II, Nr. 1493.

[172]) § 63 II. E. PO.

[173]) § 65 II. E. PO.

[174]) § 75 II. E. PO.

[175]) § 76 II. E. PO.

[176]) v. Köller Sten. Ber. A. 75 I, 135.

[177]) v. Kardorff ebda. I, 151; Graf v. Wintzingerode ebda. I, 158.

[178]) Miquél ebda. I, 140; Virchow ebda. I, 147; Lasker ebda. I, 168; Sybel ebda. I, 177; Berger ebda. I, 186.

schärfste gegen diesen Vorschlag aus. Sie wollten nichts dulden, was auch nur irgendwie an die alten Bezirksregierungen erinnern konnte. Sie empfanden den Regierungspräsidenten als einen unbegründeten Überrest der verhaßten Bezirksregierung, als einen Fremdkörper in dem sonst geschlossenen System der Selbstverwaltung. Berger [179]) (fortschr.) nannte ihn sogar einen französischen Präfekten, der schwerste Vorwurf, der ihm bei der Abneigung gegen das dem Gedanken der Selbstverwaltung entgegengesetzte französische Verwaltungssystem in der damaligen Zeit gemacht werden konnte. Daß die Regierung dem Abgeordnetenhaus einen staatlichen Bezirkspräsidenten ohne zugehörigen selbständigen kommunalen Verwaltungsbezirk vorzuschlagen wagte, schien ihnen ebenso eigenartig wie unmöglich.[180]) Selbst Gneist [181]) konnte für den selbständigen Regierungspräsidenten, wie die Regierung sich ihn gedacht hatte, keine Worte der Empfehlung finden. Den Oberpräsidenten und den Regierungspräsidenten als zwei selbständige Instanzen beizubehalten, dafür sei „keine innere Berechtigung" vorhanden. Dagegen hielt Gneist es für gut, um Verwirrung und Unzufriedenheit beim Publikum zu vermeiden, den Regierungspräsidenten als Stellvertreter, als commissarius perpetuus des Oberpräsidenten, vorläufig beizubehalten.[182]) Berger [183]) fragte nicht ganz mit Unrecht, warum man die dem Regierungspräsidenten zugedachten Geschäfte nicht auf den Oberpräsidenten übertragen könne, wo doch heute die Entfernungen innerhalb einer Provinz infolge der verbesserten Verkehrsmittel von weit geringerer Bedeutung seien als bei der Gründung der Regierungen die Entfernungen innerhalb eines Regierungsbezirkes.

Der Wechsel im Vorsitz des Provinzialausschusses, je nachdem, ob kommunale oder Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung zur Beratung ständen, wurde als unglücklich bezeichnet.[184]) Während Miquél mit dem größeren Teil der Nationalliberalen und die Freikonservativen es für besser hielten, daß der Oberpräsident in allen Fällen den Vorsitz im Provinzialausschuß führe, sowohl bei Beratung von kommunalen Angelegenheiten als auch bei solchen der allgemeinen Landesverwaltung, weil der Oberpräsi-

---

179) Sten. Ber. A. 75 I, 187.
180) Miquél ebda. I, 141.
181) ebda. I, 192.
182) Gneist ebda. I, 195.
183) ebda. I, 187.
184) Miquél ebda. I, 138.

dent dann auch die staatlichen Aufgaben nicht so sehr als reiner Staatskommissar wahrnehmen würde, glaubte Lasker dem entschieden widersprechen zu müssen, weil dieser Vorschlag mit dem Grundgedanken der Reform in Widerspruch stände.[185]) Man habe im Amt und Kreis, führte er aus, die staatlichen und kommunalen Aufgaben unter einem Verwaltungsbeamten, dem Amtsvorsteher und dem Landrate, nur deshalb zusammengefaßt, weil die kommunalen und staatlichen Aufgaben im örtlichen Bereich zu sehr durcheinanderliefen und sich nur schwer von einander trennen ließen. Dagegen habe man damals gleich betont, daß man in höheren Instanzen, wo es sich leichter einrichten lasse, diese Aufgaben grundsätzlich auseinander halten müsse, da es bei der Bedeutung dieser Instanzen nicht mehr angängig sei, einen gewählten Kommunalbeamten mit staatlichen Aufgaben und einen ernannten Staatsbeamten mit kommunalen zu betrauen.[186]) Demgegenüber erklärte jedoch Miquél,[187]) man habe bei der Kreisordnung gerade darauf gesehen, für beide Aufgabenkreise den gleichen Selbstverwaltungsausschuß unter dem gleichen Vorsitzenden zu bestellen. In derselben Weise müsse man jetzt verfahren, wenn man die Kreisordnung der Provinzialordnung zu Grunde legen wolle.

Gegen den Vorschlag der Regierung, aus einem Teil des Provinzialausschusses jeweils für die Fragen, die nur für einen einzelnen Bezirk von Belang sind, einen besonderen Bezirksausschuß zu bilden, hatten die Liberalen[188]) unter der Voraussetzung, daß der Bezirksausschuß nur eine Delegation des Provinzialausschusses sein sollte, nichts einzuwenden.

In der Kommission, der der Entwurf dann zur weiteren Beratung überwiesen wurde, war die Mehrheit zunächst für eine gänzliche Beseitigung der Regierungsbezirke und Regierungspräsidenten.[189]) [190]) Der Minister des Innern Graf zu Eulenburg gab darauf jedoch die bestimmte Erklärung ab, daß die Re-

---

185) Lasker Sten. Ber. A. 75 I, 161.

186) Diese Trennung wurde bei der Beratung der Kreisordnung in dem Abänderungsantrag v. Bonin bereits für den Kreis verlangt.

187) Sten. Ber. A. 75 I, 138; ebenso v. Kardorff ebda. I, 151.

188) Virchow Sten. Ber. A. 75 I, 145; Lasker ebda. I, 163, 169; Gneist ebda. I, 195.

189) Kommissionsbericht Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 170, II, 1317.

190) In der Kommission waren die Nationalliberalen mit 9, die Fortschrittspartei mit 4, das Zentrum mit 5, die Freikonservativen mit 2 Mitgliedern und die Neukonservativen mit 1 Mitglied vertreten.

gierung unter keinen Umständen auf die Regierungsbezirke und die Regierungspräsidenten verzichten könne, da die Provinzialreform sich an die gegenwärtigen Verwaltungszustände der Provinzen anschließen müsse; eine derartig weittragende und noch nicht erprobte Neugestaltung und Umbildung von Verwaltungsbehörden, wie sie die Provinzialordnung plane, könne bei Nichtbeachtung der bestehenden Verwaltungsorganisationen eine höchst bedenkliche Unsicherheit in die Provinzialverwaltung hineintragen. Das Staatsministerium habe sich daher einstimmig gegen die Beseitigung der Regierungsbezirke und Regierungspräsidenten ausgesprochen.[191] Auf Grund dieser Erklärung beschloß die Kommission, die endgültige Entscheidung über die Bezirksfrage bis zum Erlaß des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung einstweilen zurückzustellen. Den Forderungen der Regierung entsprechend konstruierte sie daher fürs erste Bezirksausschüsse unter dem Vorsitz der Regierungspräsidenten. Die Kommission betonte aber gleich, daß sie die Bezirksausschüsse nur als Delegationen des Provinzialausschusses und auch den Regierungspräsidenten als Vorsitzenden des Bezirksausschusses nur als Vertreter des Oberpräsidenten ansehen könne. Darum setzte sie den Provinzialausschuß auch nicht aus Abgeordneten der einzelnen Regierungsbezirke zusammen, die dann gleichzeitig die Bezirksausschüsse bilden, wie es die Regierung vorgeschlagen hatte, sondern ließ den Provinziallandtag die Mitglieder des Provinzialausschusses ohne Rücksicht auf die Zugehörigkeit zu ihrem Regierungsbezirk wählen[192] und den Provinzialausschuß die Bezirksausschüsse frei aus seiner Mitte entsenden.[193] [194] Eine längere Aussprache verursachte die Frage, wem man im einzelnen Falle den Vorsitz im Provinzialausschuß und im Bezirksausschuß übertragen sollte. Die Kommission hielt grundsätzlich daran fest, daß die Ausschüsse unter demselben Vorsitzenden für die kommunalen wie für die staatlichen Verwaltungsaufgaben zuständig sein müßten;[195] nur ausnahmsweise[196] dürfe man von dem der ganzen Reform zu Grunde liegenden Gedanken der Verbindung von kommunaler und staatlicher Verwaltung abweichen. Den Vorsitz im Bezirksausschuß

---

191) Kommissionsbericht. Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 170, II, 1317/1318.
192) § 46 Komm. E.
193) § 69 Komm. E.
194) Kommissionsbericht. Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 170, II, 1318.
195) Kommissionsbericht Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 170, II, 1316.
196) Derartige Ausnahmen sind in den §§ 67, 68 Komm. E., besonders aufgezählt, müssen auch in künftigen Gesetzen als Ausnahmen besonders bezeichnet werden. § 53 Komm. E.

übertrug die Kommission dann bis zur endgültigen Erledigung durch das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung dem Regierungspräsidenten.[197]) Den Vorsitz im Provinzialausschuß dem Vorsitzenden des Provinziallandtages zu übertragen, wie es die Regierung vorgeschlagen hatte, lehnte sie ab. Von dem Vorsitzenden des Provinzialausschusses müsse man Gewandtheit und Erfahrung in der Verwaltung verlangen, während das für den Vorsitzenden des Provinziallandtages nicht so sehr erforderlich sei, und dieser oft auch wegen seiner allgemeinen Popularität zum Provinziallandtagsvorsitzenden gewählt würde.[198]) Aber auch dem Landesdirektor wollte man den Vorsitz nicht anvertrauen, weil man befürchtete, der Ausschuß würde bei der ohnehin schon einflußreichen Stellung des Landesdirektors seinen entscheidenden Einfluß auf die Verwaltung, den er nach dem Gesetz haben solle, verlieren und „mehr oder weniger ein Ornament des Landesdirektors" werden.[199]) Schließlich einigte man sich darauf, daß der Provinziallandtag aus seiner Mitte den Vorsitzenden des Provinzialausschusses bestimmen solle.[200]) In den im § 53 Komm. E. vorgesehenen Ausnahmefällen sollte der Oberpräsident den Vorsitz im Provinzialausschuß übernehmen.[201])

Auch bei den Beratungen im Hause stand die Frage nach dem Vorsitz im Ausschuß im Vordergrund der Aussprache.[202]) Während die Alt- und die Neukonservativen zu dieser Frage keine Abänderungsanträge stellten und sich auch sonst einer Stellungnahme enthielten, wurden aus den Reihen der Freikonservativen zwei Gegenvorschläge eingebracht.

Tiedemann[203]) stellte den Antrag, den Landesdirektor zum Vorsitzenden des Provinzialausschusses zu machen. Er ging davon aus,[204]) daß man die Provinzialreform organisch auf den unteren korporativen Gliedern des Staates aufbauen müsse. Wie nach der Städteordnung von 1853 der Bürgermeister den Vorsitz im Magistrat und der Landrat nach der Kreisordnung den Vorsitz im Kreistag führe, so müsse dem entsprechend auch der Landesdirektor den Vorsitz im Provinzialausschusse innehaben. Die Kommission habe nun im Gegensatz dazu für die Provinz ein anderes

---

[197]) § 70 Komm. E.
[198]) Kommissionsbericht. Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 170, II, 1419.
[199]) Kommissionsbericht. ebda. II, 1319.
[200]) § 47 Komm. E.
[201]) § 53 Komm. E.
[202]) Sten. Ber. A. 75, II, 1161.
[203]) Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 203 zu 3 und 4, II, 1490.
[204]) Tiedemann Sten. Ber. A. 75, II, 1148 ff.

System gewählt. Sie „konstruiert die provinzielle Verwaltung nach Analogie einer gewöhnlichen Aktiengesellschaft. Wie in der Aktiengesellschaft die Generalversammlung in letzter Instanz der entscheidende grundlegende Faktor ist, so steht daneben ein Verwaltungsrat und unter diesem Verwaltungsrat ein ausführender Direktor. Das ist das Schema der Kommission, ich glaube aber dieses Schema paßt gar nicht hinein in unser kommunales System."[205] Außerdem, führt er weiter aus, sei der Landesdirektor am besten mit den Geschäften vertraut, sodaß er tatsächlich der geeignetste Mann sei, dem Provinzialausschuß zu präsidieren. Man müsse es daher im Interesse einer guten Verwaltung vermeiden, den Landesdirektor dadurch in Gegensatz zum Provinzialausschuß bringen, daß man ihm den Provinzialausschuß als Aufsichtsbehörde überordne. Schließlich hoffe man doch auch, daß durch die künftige Gesetzgebung manche Aufgaben, die heute noch von den Staatsbehörden erledigt würden, dem Provinzialausschuß überwiesen würden; das sei aber nur möglich, wenn die Organisation des Provinzialausschusses keine Unklarheiten lasse. Einer Behörde mit einem beliebig wechselnden Vorsitzenden, wie ihn die Kommission vorschlage, könne man derartige Aufgaben nicht übertragen.

Graf v. Bethusy-Huc[206]) stimmte dem wohl zu, doch befürchtete er, der Landesdirektor könnte eine zu überragende Stellung im Ausschuß erlangen. Er hielt es für das natürlichste, wenn der Vorsitzende des Provinziallandtages auch Vorsitzender des Provinzialausschusses würde; da dieser jedoch nicht immer auch ein gewandter Verwaltungspraktiker sei, sei es vielleicht gut, ihm den Landesdirektor als Stellvertreter zur Seite zu stellen. Überhaupt handele es sich bei dieser Angelegenheit mehr um eine Orts- und Personalfrage, sodaß es besser sei, die Entscheidung über diese Frage den einzelnen Provinziallandtagen zu überlassen.

Die Nationalliberalen[207]) wollten den Vorsitzenden durch den Provinzialausschuß selbst wählen lassen, da der Provinziallandtag doch mehr aus politischen Gesichtspunkten wählen, der Provinzialausschuß jedoch bei der Wahl mehr auf Geeignetheit und praktische Erfahrung sehen würde.

Demgegenüber wies Richter (Hagen, Fortschr.)[208]) aber mit Recht darauf hin, daß die Wahl des Vorsitzenden zu wichtig sei, als daß man sie dem Provinziallandtag entziehen dürfe. Selbst

---

205) Tiedemann Sten. Ber. A. 75, II, 1195.
206) ebda. II, 1151.
207) Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 222 zu 4, II, 1502.
208) Sten. Ber. A. 75, II, 1150.

wenn der nationalliberale Antrag angenommen würde, würde es praktisch so kommen, daß der Provinziallandtag bei der Wahl der Mitglieder des Provinzialausschusses ein zum Vorsitz besonders geeignetes Mitglied wählen würde, das dann Vorsitzender würde. Auch sei es im Interesse der gemeinschaftlichen Arbeit für den Provinzialausschuß besser, wenn er von einem Wahlkampfe verschont bleibe.

Die Fortschrittspartei[209]) lehnte es ab, einem Vorschlag, der den Landesdirektor zum Vorsitzenden des Provinzialausschusses machen wollte, ihre Zustimmung zu geben. Der Landesdirektor sei ein bestätigter Beamter; zudem erstrecke sich seine Wahlperiode möglicher Weise noch über die Wahlperiode des Provinzialausschusses hinaus. Während der Landesdirektor stets am Ort und mit allen Verwaltungsangelegenheiten aufs genaueste vertraut sei, kämen die Mitglieder des Provinzialausschusses nur zu den Sitzungen in die Provinzialhauptstadt, auch hätten sie nicht einen derartigen Einblick in den laufenden Stand der Geschäfte. Daher würde der Landesdirektor den Provinzialausschuß durch sein Übergewicht allzu sehr in den Hintergrund drängen. Dagegen sei es gut, den Landesdirektor zum Mitglied des Provinzialausschusses zu machen, um die Vorteile seiner Stellung für den Provinzialausschuß nicht ungenützt zu lassen.[210])

Das Ergebnis all dieser Vorschläge war, daß das Abgeordnetenhaus unter Verwerfung aller anderen Anträge an dem Vorschlage der Kommission festhielt und bestimmte, daß der Vorsitzende sowohl, wie die Mitglieder des Provinzialausschusses vom Provinziallandatg gewählt werden sollten.[211])

Auch der Antrag Richter-Virchow, den Landesdirektor wenigstens zum Mitglied des Provinzialausschusses zu machen, wurde abgelehnt.

Daß der Oberpräsident nur in den im Gesetz oder künftig ausdrücklich vorgesehenen Fällen den Vorsitz im Provinzialausschuß übernehmen sollte, wie es die Kommission vorschlug, schien dem Abgeordnetenhaus die beste Lösung. Ein Antrag der Neukonservativen, es bei dem alten Vorschlag des Regierungsentwurfes zu belassen, wurde daher abgelehnt.

Noch mehr gingen die Ansichten auseinander bei der Frage, ob man die Regierungsbezirke beibehalten solle oder nicht. Die

---

209) Richter Sten. Ber. A. 75, II, 1149.
210) derselbe ebda. II, 1149 und Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 206 zu 9, II, 1491.
211) ebda. II, 1161.

Neukonservativen[212]) hielten mit der Regierung die Regierungsbezirke für unentbehrlich, jedoch begrüßten auch sie die geplante Aufhebung der alten Bezirksregierungen und ihren Ersatz durch den allein entscheidenden Regierungspräsidenten und den Bezirksausschuß als Beschlußbehörde.

Die Nationalliberalen[213]) und die Fortschrittspartei[214]) waren grundsätzlich für die Beseitigung der Bezirke, da sie überflüssige Zwischenglieder zwischen Kreis und Provinz seien, doch gingen die Meinungen in der praktischen Behandlung der Frage anläßlich der Provinzialordnung auseinander. Der Nationalliberale Kieschke[215]) glaubte, daß jetzt die Stunde der Entscheidung dafür gekommen sei, ob die Bezirkseinteilung künftig endgültig beibehalten würde oder verschwände; zu einer Änderung meinte er, würde die Regierung später schwerlich die Hand bieten. Er schlug daher vor,[216]) schon jetzt die Bezirkseinteilung und den Regierungspräsidenten vollständig zu beseitigen, auch keine abgegrenzten Bezirksausschüsse zu bilden. Da die Zweckmäßigkeit des Bestrebens, aus dem Provinzialausschuß zwecks Arbeitsteilung kleinere Ausschüsse hervorgehen zu lassen, nicht von der Hand zu weisen sei, wollte er den Provinzialausschuß in Fachabteilungen gliedern, deren Wirkungskreis sich aber über die ganze Provinz erstrecken sollte. Der Minister Graf zu Eulenburg[217]) erklärte darauf aber wieder, wie er es schon in der Kommission getan hatte, daß die Regierung unter keinen Umständen auf die Bezirke und die Bezirksausschüsse verzichten könne. Infolgedessen glaubten die anderen Nationalliberalen,[218]) nicht länger mehr an dem Antrage Kieschke festhalten zu können, wenn sie nicht die ganze Provinzialordnung gefährden wollten. Sie stimmten daher der Bildung von Bezirksausschüssen zu, aber unter der Voraussetzung, daß sie nur eine vorläufige Einrichtung sein sollten, bis durch das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung die Frage endgültig entschieden würde.

Auch die Freikonservativen[219]) erklärten sich grundsätzlich gegen die Beibehaltung der Bezirksorganisation, wollten aber

---

212) v. Köller Sten. Ber. A. 75, II, 1184; v. Behrenhoff ebda. II, 1187; Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 230 zu 5, II, 1514.
213) Kieschke Sten. Ben. A. 75 II, 1179.
214) Richter (Hagen) ebda. II, 1187.
215) ebda. II, 1179.
216) Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 217, II, 1500.
217) Sten. Ber. A. 75, II, 1182.
218) Miquél ebda. II, 1185; Rickert ebda. II, 1183.
219) Graf v. Wintzingerode ebda. II, 1183.

ebenfalls die endgültige Entscheidung der Frage der späteren Gesetzgebung vorbehalten. Um den vorläufigen Bezirksausschuß aber nicht allzu sehr in der neuen Verwaltungsordnung einzubürgern, schlugen sie vor,[220]) ausdrücklich auszusprechen, daß der Bezirksausschuß nur für Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung zuständig sein sollte. Für die kommunale Organisation sei der Bezirk ohne jede Bedeutung, da er nur ein geographischer Begriff sei, aber keine kommunale Gebietskörperschaft darstelle. Deshalb dürfe man auch diesem vorläufigen, in die ganze Verwaltungsreform gar nicht recht hineinpassenden Bezirksausschuß keine kommunalen Aufgaben übertragen.

In Folge des Widerstreites der eigenen Ideale und der unabänderlichen Forderung der Regierung einigte man sich schließlich, wie in der Kommission, unter Verwerfung aller übrigen Anträge auf die vorläufige Regelung, bis zum Erlaß des Gesetzes über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung aus dem Provinzialausschuß Bezirksausschüsse hervorgehen zu lassen und für jeden Regierungsbezirk einen Bezirksausschuß zu bilden.[221])

Die Kommission des Herrenhauses, in der die Konservativen über die Mehrheit verfügten, veränderte die Vorlage, wie sie mit den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses an das Herrenhaus gelangt war, von Grund aus. Während das Abgeordnetenhaus sich bemüht hatte, die ganze provinzielle Verwaltung, sowohl die kommunale wie die staatliche, im Bezirks- und Provinzialausschuß zu konzentrieren, legte die Herrenhauskommission größtes Gewicht darauf, die Reform nur im engsten Anschluß an die bestehenden Verhältnisse durchzuführen. Sie ging von der Tatsache aus, über die das Abgeordnetenhaus, wenn auch ohne rechten Erfolg, sich hinwegzusetzen versucht hatte, daß die Provinz der Mittelpunkt der Kommunalverwaltung war, während das Schwergewicht der allgemeinen Landesverwaltung in den Regierungsbezirken lag.[222]) Sie schlug daher vor, für die kommunalen Angelegenheiten, und zwar nur für diese, einen Provinzialausschuß aus 7—13 Mitgliedern unter einem vom Provinziallandtag gewählten Vorsitzenden zu bilden.[223]) Der Landesdirektor sollte wegen seiner

---

220) Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 205 zu 3 b, II, 1491.

221) § 68 b Komm. E.
Sten. Ber. A. 75, II, 1187.

222) vgl. v. Poschingers Bemerkung zu Gneists Essay über Bismarcks Teilnahme an der Verwaltungsreform in v. Poschinger II, 188, Anm. 1.

223) § 47 Komm. E. H.

durch seine Stellung bedingten vorzüglichen Sachkunde und Kenntnis der laufenden Verwaltungsgeschäfte von Amts wegen Mitglied des Provinzialausschusses sein.[224]) Die allgemeine Landesverwaltung wollte die Kommission dem Provinzialausschuß nicht übertragen. Sie vermied dadurch, die durch den steten Wechsel im Vorsitz notwendige Unsicherheit und Verwirrung in die Provinzialverwaltung zu tragen. Die Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung sollten grundsätzlich wegen ihrer staatlichen Natur bei dem Regierungs- und dem Oberpräsidenten verbleiben;[225]) — daß die kollegialische innere Abteilung der Bezirksregierung durch den allein entscheidenden Regierungspräsidenten ersetzt würde, wie es die Regierung nach der der Provinzialordnung beigegebenen Denkschrift beabsichtigte, hielt die Kommission schon für so gut wie gesichert.[226]) — Gneists Gedanken von der obrigkeitlichen Selbstverwaltung entsprechend stellte sie dem Oberpräsidenten einen aus 2 vom Minister des Innern und 4 vom Provinzialausschuß aus seiner Mitte gewählten Laien gebildeten Provinzialrat zur Seite und übertrug ihm den Vorsitz in diesem Rate.[277]) In ähnlicher Weise umgab sie den Regierungspräsidenten mit einem Bezirksrat.[228]) Die Kommission glaubte damit mehr als die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses der Kreisordnung zu entsprechen, die auch den Landrat an die Spitze des Kreisausschusses gestellt hatte. Weil die Provinzial- und Bezirksräte lediglich Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung zu erledigen hätten, die dazu in der Regel von größerer Bedeutung seien als die dem Kreisausschuß obliegenden staatlichen Verwaltungsangelegenheiten, sei auch die Zuziehung der beiden Berufsbeamten gerechtfertigt, die der Kreisausschuß allerdings nicht kenne, weil sein Aufgabenkreis überwiegend kommunaler Natur sei.[229]) Da die Bezirkseinteilung seiner Zeit nur für die Zwecke der allgemeinen Landesverwaltung erfolgt sei und für die Kommunalverwaltung keine Bedeutung habe, schlug die Kommission vor, den im Regierungsentwurf vorgesehenen und vom Abgeordnetenhaus gebilligten Bezirksausschuß als überflüssig zu streichen.[230])

---

[224]) § 47 Komm. E. Kommissionsbericht Anl. Sten. Ber. H. 75 II, Nr. 99, S. 20.

[225]) Kommissionsbericht ebda. S. 8.
Sten. Ber. H. 75, I, 418. Berichterstatter Elwanger.

[226]) Kommissionsbericht Anl. Sten. Ber. H. 75 II, Nr. 99, S. 6.

[227]) § 65 Komm. E. Kommissionsbericht ebda., S. 8 ff.

[228]) § 72 Komm. E.

[229]) Kommissionsbericht ebda. 9—10.

[230]) desgl. Berichterstatter Elwanger. Sten. Ber. H. 75, I, 420.

Die Konservativen[231]) erklärten sich mit den Vorschlägen der Kommission einverstanden.

Die Liberalen[232]) mißbilligten überwiegend die Änderungen, die die Kommission an den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses vorgenommen hatte. Sie erklärten die Trennung zwischen Provinzialausschuß und Provinzialrat, — hie Kommunalverwaltung, hie allgemeine Landesverwaltung — für den Grundgedanken der Reform widersprechend. Sie glaubten, auch in der Provinz nicht auf die Verschmelzung der kommunalen Aufgaben mit denen der allgemeinen Landesverwaltung, die sich in den Städten erprobt habe und jetzt auch in der Kreisverwaltung mit gutem Erfolg eingeführt sei, verzichten zu dürfen und suchten daher die Schaffung eines Provinzialrates zu hintertreiben.[233])

Die Liberalen konnten gegen die konservative Mehrheit des Hauses keinen Erfolg haben.[234])

Sowohl die Konservativen[235]) wie die Liberalen[236]) des Abgeordnetenhauses, der radikale Flügel der Fortschrittspartei ausgenommen, billigten neben den anderen Bestimmungen auch die von dem Herrenhaus vorgeschlagene Bildung eines Provinzialrates als Staatsbehörde der allgemeinen Landesverwaltung. Tiedemann (freikons.)[237]) begrüßte die Scheidung: Provinzialausschuß — Provinzialrat als eine glückliche Lösung des zwitterhaften, unerfreulichen Zustandes, daß der Provinzialausschuß einmal unter diesem, dann wieder unter einem anderen Vorsitzenden tagen sollte. Auch Miquél erklärte sich mit dem Vorschlag des Herrenhauses einverstanden. Er wies darauf hin, daß es sich nur um eine zweckmäßige, aber doch wieder um keine absolute Trennung des Provinzialrates vom Provinzialausschuß handele, da der Provinzialrat vom Provinzialausschusse gewählt würde.

Die radikale Mehrheit der Fortschrittspartei lehnte die Beschlüsse des Herrenhauses ab. Sie vertrat jetzt den Standpunkt,

---

231) v. Kleist-Retzow Sten. Ber. H. 75, I, 428, 468 ff.; Graf zur Lippe. ebda. I, 473.

232) Becker ebda. I, 426 ff., 458; v. Forckenbeck ebda. I, 460; Beseler ebda. I, 470.

233) dagegen Hobrecht (ebda. I, 458 und Anl. Sten. Ber. H. 75, II, Nr. 114, II), der aber einen stärkeren Einfluß des Laienelementes im Provinzialrat verlangte.

234) Sten. Ber. H. 75, I, 480.

235) Tiedemann Sten. Ber. A. 75, III, 2061.

236) Hänel Sten. Ber. A. 75, III, 2056 ff.; Rickert ebda. III, 2072 ff.; Miquél III, 2078.

237) Tiedemann ebda. III, 2061.

den Miquél schon früher eingenommen hatte, daß auch in der Provinzialinstanz eine möglichst enge Verbindung der kommunalen und staatlichen Verwaltungsaufgaben in einem Selbstverwaltungsorgan angestrebt werden müsse, während das Herrenhaus eine Scheidung beider Funktionen beabsichtige. Richter[238]) berief sich sogar auf Lasker, der sich im Februar zwar für eine „Anlehnung der Landesverwaltung an die kommunale Selbstverwaltung" ausgesprochen hatte,[239]) er vergaß aber hinzuzufügen, daß gerade Lasker, als er im Februar zum letzten Male zu dieser Frage sprach, für eine Scheidung der kommunalen Angelegenheiten von denen der allgemeinen Landesverwaltung in der Provinz eingetreten war. Eine Anlehnung der Landesverwaltung an die kommunale Selbstverwaltung im Laskerschen Sinne war schon dadurch gegeben, daß der Provinzialrat vom Provinzialausschuß gewählt werden sollte.

Während die Konservativen und in der Mehrheit auch die Liberalen mit dem Provinzialrat und entsprechend auch mit dem Bezirksrat grundsätzlich einverstanden waren, machte die Frage nach der Zusammensetzung dieser Räte einige Schwierigkeiten. Die Neu- und Freikonservativen, sowie die Nationalliberalen griffen einen von Hobrecht im Herrenhaus gestellten Abänderungsvorschlag wieder auf und forderten für den Provinzialrat außer dem Oberpräsidenten als Vorsitzenden einen rechtskundigen Verwaltungsbeamten und 5 Laien,[240]) statt 3 Beamter einschließlich des Oberpräsidenten und 4. Laien. Sie glaubten, damit besser der Möglichkeit vorzubeugen, daß die 3 Beamten ein Regierungskollegium alten Stiles bilden könnten, zu dem die Laien nur als dekoratives Beiwerk gehörten.

Die Fortschrittspartei[241]) wollte auch noch den neben dem Oberpräsidenten vorgesehenen Verwaltungsbeamten aus dem Provinzialrat streichen, um den Provinzialrat so zu einer reinen Delegation des Provinzialausschusses zu machen, doch lehnten die anderen Parteien[242]) das ab, weil dadurch der Charakter des Provinzialrates als einer Staatsbehörde vollständig beseitigt würde. Die Fortschrittspartei, die schon wegen der Bestimmungen über die Wahl zum Provinziallandtag mit der Provinzialordnung

238) Richter Sten. Ber. A. 75, III, 2064.
239) Lasker ebda. I, 161.
240) Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 407, III, 2297; Tiedemann Sten. Ber. A. 75 III, 2061.
241) Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 408, III, 2298; Richter (Hagen) Sten. Ber. H. 75, III, 2064; Windthorst (Bielefeld) ebda. III, 2077.
242) Tiedemann Sten. Ber. A. 75, III, 2062; Rickert (natlib.) ebda. III, 2074; Miquél ebda. III, 2081.

nicht zufrieden war, verzichtete jedoch nicht auf ihren Abänderungsantrag und erklärte, lieber gegen die ganze Provinzialordnung stimmen zu wollen, als den Provinzialrat in der Form, wie ihn das Herrenhaus oder auch der Abänderungsantrag Miquél vorschlage, anzunehmen.[243])

Um den Bezirksrat als nur eine vorläufige Einrichtung zu kennzeichnen, drängten vor allem die Nationalliberalen darauf, das bei den Bestimmungen über den Bezirksrat besonders zu betonen. Der Abänderungsantrag Miquél[244]) schlug daher entsprechend den früher gefaßten Beschlüssen des Abgeordnetenhauses über den Bezirksausschuß vor, daß „bis zum Erlaß des Gesetzes über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung" für jeden Regierungsbezirk ein Bezirksrat gebildet werden solle.

Infolge eines Übereinkommens der Neukonservativen mit den Freikonservativen und den Nationalliberalen erhielten bei den Abstimmungen die Beschlüsse des Herrenhauses mit den Verbesserungen der Abänderungsanträge Miquél ohne Schwierigkeit die Zustimmung des Abgeordnetenhauses.[245])

Das Herrenhaus, an das der Entwurf mit den Änderungen des Abgeordnetenhauses wieder zurückgelangte, nahm ihn mit Ausnahme des § 62 ohne Diskussion an.[246]) Über § 62, der von der Zusammensetzung des Provinzialrates handelt, entspann sich eine lebhafte Aussprache, in der ein Teil der Konservativen[247]) unter der Führung v. Kleist-Retzows versuchte, den alten Vorschlag des Herrenhauses, den Provinzialrat aus 3 Beamten und 4 Laien zusammenzusetzen, wiederherzustellen;[248]) sie blieben jedoch bei der Abstimmung mit ihrem Antrage in der Minderheit.[248a])

Neue Gesichtspunkte wurden nicht mehr vorgebracht.

So traten als Ergebnis der langwierigen Verhandlungen über die Fragen, welche Verwaltungsausschüsse gebildet und wie sie zusammengesetzt werden müßten, ob man vielleicht auf besondere Bezirksausschüsse verzichten könne, und ob den Ausschüssen außer kommunalen gleichzeitig auch Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung zu übertragen seien, neben den ursprünglich allein vor-

---

243) Virchow Sten. Ber. A. 75, III, 2086.
244) Anl. Sten. Ber. A. 75. Nr. 407 zu 3, III, 2298.
245) Sten. Ber. A. 75, III, 2087.
246) Sten. Ber. H. 75, I, 642.
247) v. Kleist-Retzow Sten. Ber. H. 75, I, 631; Hasselbach ebda. I, 635.
248) Abänderungsantrag v. Kleist-Hasselbach Anl. Sten. Ber. H. 75, II, Nr. 177.
248 a) Sten. Ber. H. 75, I, 641.

gesehenen Provinzialausschuß besondere Provinzial- und Bezirksräte.

Der Provinzialausschuß, bestehend aus 7–13 Mitgliedern, sollte vom Provinziallandtag gewählt werden. Der Landesdirektor sollte zwar von amtswegen Mitglied des Provinzialausschusses sein, der Vorsitzende jedoch vom Provinziallandtag gewählt werden. Dem Provinzialausschuß wurde die Verwaltung der kommunalen Angelegenheiten der Provinz übertragen. Für die Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung der Provinz wurde ein besonderer Provinzialrat aus 2 vom Minister des Innern ernannten und 4 vom Provinzialausschuß gewählten Mitgliedern unter dem Vorsitz des Oberpräsidenten gebildet. Daneben wurden für die Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung in den einzelnen Regierungsbezirken noch besondere Bezirksräte, bestehend aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzendem, sowie 2 vom Minister des Innern ernannten und 4 vom Provinziallandtag gewählten Mitgliedern, gebildet, die jedoch nur bis zum Erlaß des Landesverwaltungsgesetzes in Kraft bleiben sollten. Kommunale Aufgaben wurden den Bezirksräten nicht zugewiesen; diese blieben restlos dem Provinzialausschuß vorbehalten.

V.

Die Konservativen und Liberalen zur Begründung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Kreis und Provinz.

1. Kreisordnung.

Es ist auffallend, daß in den parlamentarischen Beratungen der Jahre 1869 bis 1872 immer nur von der Selbstverwaltung die Rede ist, und daß von der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die sicherlich ebenso ein dringendes Zeiterfordernis war wie die Selbstverwaltung, fast gar kein Aufhebens gemacht wird.[249]) Das ist daraus zu erklären, daß alle Parteien darin übereinstimmten, daß auch im öffentlichen Recht ein dem zivilen Recht nachgebildeter Rechtsschutz gegen Mißgriffe der Verwaltungsbehörden geschaffen werden mußte. Der Gedanke, mit der Gerichtsbarkeit über die Verwaltung besondere Verwaltungsgerichte zu betrauen, der vor allem von Gneist empfohlen wurde, wurde bei den Beratungen über die Kreisordnung zum ersten Mal bei der Aussprache über den § 27 akut. § 27 sagte wohl, daß der Gemeindevorsteher „gegen Diejenigen, welche seinen amtlichen Anordnungen Folge zu leisten sich weigern . . . Geldbußen . . . als Exekutionsmittel" verhängen und einziehen dürfe, sagte aber nicht, wie das Publikum gegen ungerechte oder unbillige Polizeiverfügungen geschützt werden solle.

Die Liberalen verlangten damals noch, ihren alten Forderungen entsprechend,[250]) daß der Kreisrichter über die Beschwerden gegen die Polizeiverfügungen entscheiden solle.[251]) Allerdings sollte der Kreisrichter auf die Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Polizei-

---

[249]) Zum folgenden: Gneist d. 154 ff.; Gneist f. 16 ff.; v. Meier 729—735; Bühler a. 5, 49; Bühler b. 264 f; Bühler c. 745; Bornhak III, 308; Loening 288—294; Meyer-Dochow 36—46; Zorn b. 78; Bähr 45; Stein, L. 440 ff.; Kunze 1, 6 f; Grotefend 328 ff; Friedrichs a. 25; Friedrichs b. 753; Mueller 79—82; Stein, Fr. 15; Richter a. 10 f.; v. Elbe 204.

[250]) Erler 32—35.

[251]) Lasker, Sten. Ber. A. 69/70 III, 1398 ff; Miquél w. o. III, 1404 ff.

verfügungen beschränkt bleiben; weiter wollten selbst die Liberalen nicht gehen. Diese Prüfung glaubten sie aber eben so gut dem Kreisrichter wie dem Amtshauptmann oder dem Landrat anvertrauen zu können. Sie beantragten daher, dem § 27 einen neuen Absatz hinzuzufügen: „Erhebt der mit Exekution Bedrohte gegen die angedrohte oder vollstreckte Exekution innerhalb 10 Tage nach der erfolgten Androhung Widerspruch, so erfolgt die Entscheidung durch den Richter . . ." [252]) Während die Liberalen vor einer Rechtskontrolle durch die Verwaltungsbehörden zurückschreckten, weil diese, wie sie meinten, doch nur im Interesse des Staates und nicht nach Rechtsgrundsätzen entschieden, hielten sie den Kreisrichter für unabhängig und unparteiisch genug, um Einflüssen der höheren Verwaltungsbehörde gegenüber unzugänglich zu sein. Im Grunde hatten die Liberalen auch nichts gegen die Kontrolle durch die Verwaltungsbehörden selbst einzuwenden, vorausgesetzt, daß sie die gleichen Rechtsgarantien wie der Kreisrichter böten. Da das aber damals nicht der Fall war, konnten sie natürlich nicht daran denken, Verwaltungsbehörden zu Beschwerdeinstanzen zu machen, denn dann hätten sie ja nichts an dem alten Zustand gebessert. „Mir sind wirklich die Etiquettenfragen zwischen Verwaltung und Richter gleichgültig, ich sehe die Krankheit des Staates vor mir, ich sehe, wohin es führt, daß im Preußischen Staate niemand sein Recht kräftig wahrzunehmen weiß, wenn er unmittelbar in Konflikt kommt mit einer Verwaltungsbehörde; ich sehe vor mir, wie Hunderte und Tausende von Männern auseinandergehen, wenn wider Recht und Gesetz ein Polizeibeamter die Versammlungen aufgelöst erklärt. Ich frage mich, woher kommt die gesetzliche Unterwürfigkeit? denn ich nenne das nicht einen gesetzlichen Sinn, sondern ich nenne es einen sklavischen Sinn, und ich beantworte die Frage: Es kommt daher, weil im Volk die Überzeugung klar geworden ist, es gibt gegen den Verwaltungsweg kein Rechtsmittel, nur die letzte und bescheidenste Bitte an den Chef der Verwaltung bringt ab und zu Remedur." So Lasker.[253]).

Unter stürmischem Beifall der Konservativen wandte sich Gneist [254]) in einer seiner programmatischen Reden gegen die damals noch allgemein herrschende Auffassung der Liberalen, daß nur der Kreisrichter eine wirksame Kontrolle über die Verwaltung ausüben könne. Der Richter könne nur die Gesetzmäßigkeit, da-

---

252) Abänderungsantrag v. Hennig Anl. Sten. Ber. A. 69/70 Nr. 120 zu 3 c. II, 643.

253) Sten. Ber. A. 69/70, III, 1400.

254) ebda. III, 1401 ff.

gegen wegen mangelnder Kenntnis der Verwaltungsübung nicht die Zweckmäßigkeit einer Polizeiverfügung nachprüfen. Die Hauptmasse der Beschwerden gegen Polizeiverfügungen richte sich aber erfahrungsgemäß gegen die Unbilligkeit einer Verfügung. Dagegen kämen formelle Beschwerden über die Rechtswidrigkeit einer Polizeiverfügung nur selten vor. Der Antrag,[255] der dem Richter nur die Frage über die Gesetzmäßigkeit zur Prüfung anvertrauen wolle, schaffe daher gar keine wirksame Kontrolle über die Verwaltung. Es sei heute auch gar nicht mehr nötig, den Landrat zur Beschwerdeinstanz gegen Polizeiverfügungen des Ortsvorstehers zu machen, dafür habe man jetzt einen Ersatz, der auch die Liberalen zufrieden stellen müsse, in den Ehrenämtern der Selbstverwaltung, dem Amtshauptmann und dem Kreisausschuß. Eine gerichtliche Kontrolle brauche man daher nur noch für die Fälle der Kompetenzüberschreitung.

Es entspreche dem Gedanken der Selbstverwaltung und Dezentralisation, Aufgaben des engeren Verbandes nach Möglichkeit auch in diesem Verbande durch Ehrenbeamte zu erledigen. Die Organe des Nachbarverbandes sind, fügt Gneist hinzu, in der Lage, über Beschwerden gerecht zu entscheiden, „denn man fühlt in den örtlichen Verbänden sehr wohl die Zuvielzumutungen der Polizeigewalt. Man denkt darüber nicht unbillig im engeren Verbande."[256] Die alten liberalen Forderungen gingen aber von dem französischen System, dem die Selbstverwaltung fehle, aus. Dort habe man, weil man die Selbstverwaltung nicht kenne, die Staatsbeamten künstlich in zwei Gruppen, in die Verwaltungs- und Justizbeamten, scheiden müssen, um dann die abhängigen Verwaltungsbeamten durch die unabhängigen Justizbeamten kontrollieren lassen zu können.[257]

In Folge dieser Rede wurde der Antrag v. Hennig bei namentlicher Abstimmung, wenn auch mit knapper Mehrheit, abgelehnt.[258]

Bei der Aussprache über die Stellung des Amtshauptmannes wiederholte Gneist[259] noch einmal unter dem Beifall des ganzen Abgeordnetenhauses in scharf gefaßten Sätzen die Grundgedanken einer ehrenamtlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Nachdem er unter anderem den Amtshauptmann und die Kreisausschüsse als Organe der Selbstverwaltung dem Landrat und dem Beamtentum als Ver-

---

[255]) vgl. S. 55, Anm. 3.
[256]) Gneist Sten. Ber. A. 69/70 III, 1401.
[257]) ebda III, 1402.
[258]) ebda. III, 1413

treter der Regierung gegenübergestellt und ihnen als Beschwerdeinstanzen den Vorzug gegeben hatte, weil sie den Reformideen mehr entsprächen, gipfelte er diese Gedanken mit den Worten: „Diese Abstufung der Ämter, mit einem Amtshauptmann über die exekutive Polizei gesetzt, und die höhere Bildung der Instanzen aus demselben Personale, ist das welthistorische Selfgovernment (Beifall von beiden Seiten). Es ist die gesetzliche Ordnung des Polizeidezernates in geordnete Ehrenämter. Wie viele, die von Selbstverwaltung gesprochen haben, haben wohl wirklich an dieses Verhältnis gedacht!? (Wiederholter Beifall).“ [260])

Bei dem § 50 tauchte wieder die Frage nach dem Beschwerdeweg gegen Polizeiverfügungen auf, und zwar dieses Mal gegen Verfügungen des Amtshauptmanns. Wie schon beim § 27 wollten die Liberalen [261]) wieder den Kreisrichter, die Freikonservativen [262]) und Gneist [263]) den Kreisausschuß zur Beschwerdeinstanz machen. Die Konservativen [264]) schlugen vor, diese Prinzipienfrage nicht beiläufig bei diesem Paragraphen zu entscheiden, sondern einstweilen davon abzusehen und es vorläufig bei den alten Verhältnissen zu belassen. Die Liberalen waren aber schon nicht mehr so sehr aus Prinzipiengründen gegen den Kreisausschuß als Verwaltungsgericht eingenommen. Sie gaben dem Kreisrichter nur darum noch den Vorzug, weil er bei dem geregelten Verfahren größere Sicherheit einer unbeeinflußbaren und unabhängigen Entscheidung bot, als der Kreisausschuß, der erst noch geschaffen werden sollte, und für den noch kein Verfahren ausgebildet war.

Während die Liberalen beim § 27 mit ihrer Ansicht in der Minderheit geblieben waren, gelang es ihnen bei der Abstimmung über den § 50, ihren Antrag, den Kreisrichter zur Beschwerdeinstanz zu machen, durchzusetzen.[265])

In dem neuen Entwurf von 1871 hatte die Regierung sich die Aussprachen und Beschlüsse zu dem ersten Entwurf zu Nutze gemacht und für den Kreisausschuß ein geregeltes Verfahren

---

[259]) Gneist Sten. Ber. A. 69/70, III, 1522.

[260]) derselbe ebda. III, 1522.

[261]) Miquél ebda. III, 1962. Lasker ebda. III, 1965 ff. Abänderungsantrag Miquél u. Gen. Anl. Sten. Ber. A. 69/70, Nr. 315 I. zu 1, III, 1388.

[262]) Wachler Sten. Ber. A. 69/70 III, 1973; Unterantrag v. Kardorff — Wachler zu dem Abänderungsantrag Miquél u. Gen. Nr. 315 I zu 1. ebda. II, 1947.

[263]) Gneist ebda. III, 1970.

[264]) v. Lattorf ebda. III, 1965.
v. Mitschke-Collande ebda. III, 1972.

[265]) ebda. III, 1975.

ausgearbeitet.[266]) Nachdem sie den Kreisausschuß so mit ähnlichen Garantien bekleidet hatte, wie sie für die Verhandlungen vor dem Kreisrichter bereits bestanden, glaubte sie, dem Kreisausschuß jetzt auch die Prüfung über die Polizeiverfügungen der Gemeinde- und Amtsvorsteher übertragen zu können.[267]) Gleichzeitig bildete sie die bereits durch das Gesetz vom 8. März 1871 geschaffenen Deputationen für das Heimatwesen durch Zuziehung des Regierungspräsidenten, der künftig den Vorsitz führen sollte, und eines stellvertretenden richterlichen Mitgliedes als ordentliche, stimmberechtigte Mitglieder zu Deputationen für Verwaltungs-Streitigkeiten aus[268]) und machte diese zu Berufungsinstanzen gegen die Entscheidungen der Kreisausschüsse, soweit diese nicht endgültig sein sollten.[269]) [270])

Die Kommission[271]) folgte im wesentlichen den Vorschlägen der Regierung. Das Verfahren vor den Kreisausschüssen baute sie noch in einigen Punkten aus. Auch faßte sie die im Regierungsentwurf an verschiedenen Stellen verstreuten Bestimmungen über die Berufung gegen Polizeiverfügungen der Gemeinde- und der Amtsvorsteher in einem besonderen Abschnitt „Von dem Zwangs-Verfahren der Polizei-Behörden des Kreises" zusammen. Für die Deputationen für Verwaltungs-Streitigkeiten gebrauchte sie zum ersten Male den Namen „Verwaltungsgerichte".

Der Abgeordnete Friedenthal (Freikons.) legte in seinem Kommissionsbericht in anschaulicher Weise dar, wie sehr die konservativen und liberalen Parteien in ihren Ansichten ursprünglich auseinandergingen, sodaß eine Einigung unmöglich schien, wie es ihnen dann aber durch die Begründung der Selbstverwaltung möglich geworden sei, sich auf die neuen Verwaltungskörper als Verwaltungsgerichte zu einigen: „Das Gefühl, daß gegen die bestehende Willkür in der Verwaltung Abhülfe geschaffen werden müsse, hatten vor allen Dingen die liberalen Parteien, sie suchten diese Abhülfe einfach darin, daß sie es als Postulat aufstellten: über alle Verhältnisse entscheidet die Justiz, so wie sie besteht,

---

[266]) §§ 118—138 II. E. KO.

[267]) §§ 26, 47, 112 II. E. KO.

[268]) §§ 159, 160 II. E. KO.

[269]) § 114 II. E. KO.

[270]) Um die Deputation nicht auf einmal mit zuviel neuen Aufgaben zu überlasten, sollten einstweilen die Berufungen in gewerbepolizeilichen und lokal-, bau- und feuerpolizeilichen Angelegenheiten, sowie in Ansiedelungssachen an die Bezirksregierungen gehen. Anl. Sten. Ber. A. 71/72, Nr. 89, Motive I, 377.

[271]) ebda. III, 1315—1423.

das heißt, die öffentlichen Befugnisse sind gerade so zu schützen wie die privatrechtlichen. Man nannte das auf dieser Seite (rechts) die Herstellung der Omnipotenz des Kreisrichters. Auf jener Seite (rechts) hatte man die entgegengesetzte Stellung, man sagte richtig: Die öffentlichen Dinge sind ein wesentlich Anderes, wie die privaten, sie sollen anders behandelt sein wie die privaten; die Gerichte, die wir besitzen, sind auf Privatrechts-Pflege hin angelegt, sie eignen sich nicht als Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes; folglich sollen die Verwaltungsbehörden allein entscheiden in der Weise, wie sie bisher entschieden haben. Das nannte man auf dieser Seite (links) die Omnipotenz des Landrates, und bei jeder Gelegenheit stießen diese Gegensätze aufeinander, ohne daß man in der Reform auch nur einen Schritt weiter gekommen wäre.

. . . . diese beiden Anschauungen, die dieselbe Sache von verschiedenen Seiten in's Auge fassen, enthalten etwas Richtiges, und die Lösung der Frage erfolgt jetzt mit Zustimmung der beiden Teile so, daß das richtige in beiden Auffassungen zur Geltung gelangt und das Falsche von beiden Auffassungen vermieden wird. Dadurch, daß wir die Verwaltungs-Justiz organisiren unter den schützenden Formen der Rechtspflege, daß wir die Verwaltungs-Gerichte zusammensetzen aus Männern der Verwaltung und Männern der Justiz, und daß wir beiden Elementen das Laienelement hinzufügen, durch welches wir sie vor allzu theoretischer Behandlung der Dinge bewahren, finden wir den befriedigenden Abschluß jener alten Controverse. Ich will auf Spezialitäten hier nicht eingehen. Charakteristisch ist nach meinem Dafürhalten die starke Vertretung des Laien-Elementes, zweitens, der Schutz durch die traditionellen Formen der Rechts-Pflege, und endlich drittens, das für das öffentliche Recht geschaffene wahre Klagerecht." [272])

Mit diesen Worten hatte der Berichterstatter treffend die Stellung der Parteien zu dem augenblicklichen Stand der Frage nach der Rechtskontrolle der Verwaltung gekennzeichnet. Die Parteien hatten sich auf den Kreisausschuß als unterste Instanz für eine Verwaltungsgerichtsbarkeit geeinigt. Infolgedessen nahmen sie die Kommissionsbeschlüsse unter Verzicht auf eine nochmalige Aussprache ohne weiteres an. [273])

Während bei der Frage der Begründung der Selbstverwaltung im Kreis die konservative Mehrheit des Herrenhauses sich, wie oben ausgeführt wurde, mit Leidenschaft und Entschiedenheit

---

[272]) Berichterstatter Friedenthal Sten. Ber. A. 71/72, III, 1283/1284.
[273]) ebda. III, 1464, 1500.

gegen die mit liberalem Geiste getränkten Beschlüsse des Abgeordnetenhauses gestemmt hatte, fand der in den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses vorgezeichnete Weg, die Verwaltungsgerichtsbarkeit in die preußische Verwaltung einzuführen im Herrenhaus allgemeine Billigung.[274]) Sowohl in der Kommission[275]) wie in der Beratung vor dem Hause[276]) wurden die entsprechenden Paragraphen, die den Kreisausschuß zur untersten Verwaltungsgerichtsinstanz machten und ihm ein geregeltes Verfahren gaben, und darüber in den einzelnen Regierungsbezirken Verwaltungsgerichte als zweite Instanz konstruierten, ohne Aussprache mit nur unwesentlichen Aenderungen angenommen.

Daß das Herrenhaus nachher bei der Schlußabstimmung seine eigenen Beschlüsse im ganzen wiederrief, lag nicht daran, daß die Parteien etwa nachträglich ihre Ansicht über die Begründung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kreise geändert hätten, sondern war lediglich eine Folge der Uneinigkeit der Parteien hinsichtlich der Neugestaltung der Kreisbehörden im Sinne der Selbstverwaltung.

In der neuen Session stimmte das Abgeordnetenhaus dem neuen Regierungsentwurf, der mit den früheren Beschlüssen des Abgeordnetenhauses im wesentlichen übereinstimmte, ohne Aussprache zu.[277]) In folgerichtiger Durchführung des vom Herrenhause angeregten Gedankens machte es jetzt das Bezirksverwaltungsgericht auch zur Berufsinstanz über die Verfügungen des Landrates.[278])

So war im Laufe der Verhandlungen aus dem Verlangen nach einer Kontrolle der Verwaltungsakte durch den Kreisrichter allmählich ein allgemeines Verwaltungsstreitverfahren mit einer Verwaltungsklage und öffentlicher, geregelter Prozeßführung vor Verwaltungsgerichtsbehörden und mit einem Instanzenzug erwachsen, dessen Bekrönung durch einen obersten Verwaltungsgerichtshof einstweilen allerdings noch ausstand.[279])

2. Verwaltungsgerichtsgesetz.

Während die Kreisordnung für die streitigen Verwaltungssachen in dem Kreisausschuß ein Kreisverwaltungsgericht und

---

274) v. Kleist-Retzow Sten. Ber. H. 71/72 I, 396; Gobbin ebda. I, 400.
275) Kommissionsbericht Anl. Sten. Ber. H. 71/72 II, Nr. 116, S. 687, 695 f., 701.
276) Sten. Ber. H. 71/72 I, 519, 563 f., 567.
277) Sten. Ber. A. 72/73 I, 96, 115 f., 133, 136, 139.
278) III. E. KO. Anl. Sten. Ber. A. 72/73, Nr. 39. § 80 I, 162.
279) vgl. Gneist f. 22 ff.

darüber durch Umwandlung der Deputationen für das Heimatwesen ein Bezirksverwaltungsgericht bereits gebracht hatte, enthielt der Entwurf der Provinzialordnung von 1873 keine Bestimmungen dieser Art. Die Regierung wollte die streitigen und die administrativen Verwaltungssachen nicht miteinander vermischen. Deshalb übertrug sie auch nur die administrativen Verwaltungssachen dem Bezirksausschuß und machte ihn so zu einer reinen Beschlußbehörde, und baute darauf den Provinzialausschuß als Beschwerdeinstanz auf. Die Verwaltungsstreitsachen sollten von dem daneben völlig selbständigen Bezirksverwaltungsgericht erledigt werden. Die Einzelheiten darüber enthielt das 1875 gleichzeitig mit dem II. Provinzialordnungsentwurf vorgelegte „Gesetz, betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Streitverfahren".[280])

Die Neukonservativen[281]) begrüßten diese Lösung. Eine Verschmelzung des Bezirksverwaltungsgerichtes mit dem Bezirksausschuß schien ihnen nicht angängig, weil die beiden ernannten Beamten des Verwaltungsgerichtes nicht in den Bezirksausschuß übernommen werden könnten, da dieser vorwiegend Selbstverwaltungsaufgaben zu erledigen habe. Das widerspreche also dem Gedanken der Selbstverwaltung. Die beiden Berufsbeamten seien aber für das Verwaltungsgericht unentbehrlich. Außerdem würden die Bezirksausschüsse, wenn sie auch noch die Arbeit der Verwaltungsgerichte erledigen sollten, zu sehr überlastet, sodaß sich keine geeigneten Personen zur Übernahme der Ehrenämter finden ließen.

Die Freikonservativen[282]) waren mit dem Vorschlage der Regierung, neben dem Bezirksausschuß das Bezirksverwaltungsgericht als selbständige Behörden bestehen zu lassen, nicht einverstanden. Sie glaubten durch diese Behördenteilung eine Verwirrung beim Publikum, eine Unklarheit der Kompetenzen, einen vermehrten Schriftwechsel und damit eine Verschleppung der Entscheidungen befürchten zu müssen. Außerdem lasse sich eine scharfe Grenze zwischen Beschluß- und Streitsachen in vielen Fällen gar nicht ziehen. Es sei auch kein ersichtlicher Grund für diese Trennung vorhanden. Der Kreisausschuß habe sich zugleich als Verwaltungsgericht gut bewährt. Es sei nur eine

[280]) Zum folgenden: Gneist f. 37; Bornhak III, 311; Bühler a. 13, 238: v. Stengel 161—166; Kunze 1—3; Mueller 82—84; Fridrichs a. 27, 84—88; Stein, Fr. 71 ff.; Fleiner 233.

[281]) v. Köller Sten. Ber. A. 75, I, 136.

[282]) v. Kardorff Sten. Ber. A. 75, I, 151; Graf v. Witzingerode ebda. I, 159.

Rechtskontrolle durch Verwaltungsbehörden mit den gleichen Garantien, wie sie die ordentlichen Gerichte böten, gefordert worden. Das habe man auch nur deshalb getan, weil man den ordentlichen Gerichten diese Rechtskontrolle nicht übertragen wollte, da diese durch hundertjährige Gewöhnung dem öffentlichen Recht vollständig entfremdet seien. Neben dem Bezirksausschuß das Verwaltungsgericht als selbständige Behörde beizubehalten, dafür läge kein zwingender Grund vor, das widerspreche auch der bisherigen Reform, die dem Kreisausschuß zugleich die Aufgaben eines Kreisverwaltungsgerichtes übertragen habe.

Die Meinungen der Nationalliberalen gingen in dieser Frage auseinander. Miquél[283]) vertrat grundsätzlich die gleiche Ansicht wie die Freikonservativen. Nur als äußersten Notbehelf, wenn sich ein anderer Ausweg nicht finden lasse, wollte er eine Trennung von Bezirksverwaltungsgericht und Bezirksausschuß zulassen. Vielleicht machten die von den Neukonservativen hervorgehobenen Schwierigkeiten eine Trennung erforderlich?!

Dagegen war Lasker[284]) gerade gegenteiliger Ansicht. In der Berufungsinstanz dürfe man ein derartiges „Gemisch nicht zulassen. Entweder Sie statten diese Behörde aus mit der vollen Unabhängigkeit und Selbständigkeit, wie ein Gericht sie braucht, dann ist sie untauglich für eine Verwaltungsbehörde, für die dieser obliegenden Verantwortlichkeit und Abhängigkeit, oder Sie machen sie verantwortlich und abhängig, dann haben sie die Idee einer selbständigen richterlichen Entscheidung in Verwaltungssachen aufgegeben."

Die Fortschrittspartei hatte gegen eine Scheidung des Bezirksverwaltungsgerichtes von dem Bezirksausschuß nichts einzuwenden, lag es doch in ihrem Bestreben, die Gerichte von der Verwaltung möglichst unabhängig zu machen.

Gegen die Bildung des Oberverwaltungsgerichtes, wie sie die Regierung vorschlug, hatte keine Partei etwas einzuwenden. Nur wollte Virchow[285]) an Stelle der ernannten Mitglieder des Oberverwaltungsgerichtes gewählte setzen, wie ja auch die Mitglieder des Bezirksverwaltungsgerichtes und des Kreisausschusses gewählt würden. Dagegen bemerkte Lasker[286]) mit Recht, der Staat müsse sich letzten Endes doch „den Schutz vorbehalten, daß

---

[283]) Miquél Sten. Ber. A. 75, I, 139.
[284]) Lasker ebda. I, 165.
[285]) Virchow ebda. I, 147.
[286]) Lasker ebda. I, 167.

die Gesetze von berufsmäßigen Beamten bewacht werden und nicht gegen die Gesetze des Landes in der Ausführung verstoßen werde." Außerdem sei auch keine zu dieser Wahl geeignete Körperschaft vorhanden, es könne höchstens der Landtag in Frage kommen, der aber könne sich nicht genügend vom Parteigeiste freimachen, um unbeeinflußt und unparteiisch die Mitglieder des Oberverwaltungsgerichtes auszuwählen.

Lasker wendet sich aber gegen einen anderen Vorschlag des Regierungsentwurfes, einen Staatsanwalt zu den Verhandlungen der Verwaltungsgerichte zur Wahrung der öffentlichen Interessen zuzuziehen.[287]) Der Staatsanwalt, ruft er aus, „diese Lieblingsschöpfung anderer Zeiten, will mir in den Rahmen des sonst so vortrefflich geordneten Gesetzes nicht ganz hineinpassen". Es säßen doch bereits zwei Berufsbeamte im Bezirksverwaltungsgericht, die die öffentlichen Interessen gut wahrnehmen könnten, ein besonderer Staatsanwalt sei dafür nicht mehr erforderlich.

Die Verfahrensvorschriften wurden von keiner Partei beanstandet.

In der Kommission, der der Entwurf nach der ersten Lesung überwiesen wurde, versuchten die Freikonservativen[288]) wieder eine Verschmelzung des Bezirksverwaltungsgerichtes mit dem Bezirksausschuß herbeizuführen, konnten die anderen Parteien aber hierfür nicht gewinnen. Die Bestimmungen des Regierungsentwurfes über die Bildung des Oberverwaltungsgerichtes wurden jetzt auch von der Fortschrittspartei ausnahmslos gebilligt. Dagegen verwarf die Kommission den Vorschlag der Regierung, bei den Verwaltungsgerichten eine Staatsanwaltschaft zu errichten aus den gleichen Gründen, die Lasker in der ersten Lesung gegen diesen Vorschlag vorgebracht hatte.[289]) Für den Fall, daß doch einmal durch eine Entscheidung des Verwaltungsgerichtes das öffentliche Interesse verletzt würde, gab die Kommission dem Regierungspräsidenten in gleicher Art, wie es in der Kreisordnung dem Landrat eingeräumt war, die Befugnis, gegen die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte Berufung oder Revision einzulegen. Im übrigen wurde das Verfahren im einzelnen weiter ausgebaut. Den Namen Bezirksverwaltungsgericht vermied man, weil man hoffte, daß die Regierungsbezirke bald verschwinden würden. Statt dessen wurde überall der Name Provinzialverwaltungsgericht gebraucht.

---

287). Lasker Sten. Ber. A. 75, I, 168.

288) v. Kardorff ebda. III, 1558.
Kommissionsbericht Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 271, III, 1670.

289) Kommissionsbericht Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 271, III, 1673.

Die Regelung der Kompetenzkonfliktsfälle zwischen Verwaltungsbehörde, Verwaltungsgericht und ordentlichem Gericht, wie sie die Regierung vorgeschlagen hatte, fand bei der Kommission keinen Beifall. Nach dem Vorschlag der Regierung sollte für die Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungsbehörde, Verwaltungsgericht und ordentlichem Gericht das Gesetz vom 8. 4. 47 maßgebend bleiben. Über die Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungsbehörde und Verwaltungsgericht sollte das Oberverwaltungsgericht entscheiden.[290]) Dagegen wollte die Kommission das Gesetz vom 8. April 1847 nicht auf die Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungsgericht und ordentlichem Gericht angewandt wissen. Für die Entscheidungen der negativen Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungsgericht und ordentlichem Gericht schuf sie einen besonderen Senat, der aus dem Präsidenten des Obertribunals als Vorsitzendem und je 3 von Fall zu Fall zu ernennenden Mitgliedern des Obertribunals und des Oberverwaltungsgerichtes gebildet werden sollte. Für den positiven Kompetenzkonflikt zwischen Verwaltungsgericht und ordentlichem Gericht traf die Kommission keine Bestimmung.

Bei der Beratung im Hause machten die Freikonservativen[291]) noch einmal einen letzten Versuch, die Verschmelzung von Bezirksverwaltungsgericht und Bezirksausschuß durchzusetzen. Vergeblich! Wenn auch die Nationalliberalen[292]) und selbst die Fortschrittspartei[293]) einen Teil der hierfür geltend gemachten Gründe durchaus anerkannten, so glaubten sie doch, aus Zweckmäßigkeitsgründen an dem Regierungs- und Kommissionsvorschlag festhalten zu sollen. Neben den bereits bei der ersten Aussprache geltend gemachten Gründen war dafür besonders die Befürchtung maßgebend,[294]) die Verwaltungsbehörden könnten infolge ihrer langen Gewöhnung bei ihren Entscheidungen Rechts- und Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte nicht scharf genug auseinander halten. Die Fortschrittspartei[295]) warf außerdem das damals schon zum Schlagwort erstarrte Prinzip der Trennung von Justiz und Verwaltung in die Aussprache, erhielt aber von der Nationalliberalen Partei deswegen eine scharfe Zurückweisung, indem ihr Sprecher Miquél seiner Überzeugung

---

290) § 82.

291) Abänderungsantrag v. Kardorff u. Gen. Anl. Sten. Ber. 75, Nr. 296, III, 1765; v. Kardorff Sten. Ber. A. 75, III, 1558.

292) Miquél ebda. III, 1560.

293) Windthorst (Bielefeld) ebda. III, 1562.

294) Miquél ebda. III, 1561.

295) Schlüter ebda. III, 1559.

Ausdruck gab,[296] „daß unsere ganze Entwicklung dahin gehen wird, die uns von Frankreich importierte künstliche Scheidung der Arbeit nach verschiedenen Behörden allmählich wieder zu beseitigen, daß wir die Garantien suchen müssen nicht in der künstlichen Scheidung der Geschäftszweige für die Behörden, sondern in der Konstruktion der Behörden selbst und des Verfahrens."

Noch in einer anderen Frage, glaubte die Fortschrittspartei,[297] habe die Regierung die liberalen Grundsätze verletzt. Nach dem Regierungs- und auch nach dem Kommissionsentwurf sollte für die Beschlußfähigkeit des Verwaltungsgerichtes die Anwesenheit der beiden Berufsbeamten und eines Laienmitgliedes genügen. Die Fortschrittspartei beanstandete das, weil es dem Geiste der Selbstverwaltung widerspreche, nach dem das Laienelement in den neuen Verwaltungsbehörden das Übergewicht über die Berufsbeamten haben müsse. Die Berechtigung dieses Einwandes wurde auch nicht verkannt, doch glaubte Miquél,[298] aus praktischen Gründen dem Abänderungsantrag der Fortschrittspartei, der neben den beiden Beamten die Anwesenheit dreier Laien zur Beschlußfähigkeit verlangte, nicht beitreten zu können. Die Verwaltungsrechtsprechung würde zu schwankend, wenn immer Stellvertreter für die Fehlenden einspringen müßten. Auch sei die Stellung der Stellvertreter von vornherein einflußlos gegenüber den „ständigen Richtern, die als Autoritäten dasitzen, die die ganzen Geschäfte kennen, die die Präjudizien im Kopfe haben und wissen, was in anderen Fällen entschieden ist."

Die Debatte beschloß Gneist,[299] der wie Miquél für die Annahme der Kommissionsbeschlüsse eintrat. Nicht ohne Interesse ist im Hinblick darauf, daß im späteren Verlaufe der Verwaltungsreform[300] das Verwaltungsgericht mit dem Bezirksrat zum Bezirksausschuß verschmolzen wurde, der Ausspruch Gneists: „Ich halte es für zweckmäßig, eine teilweise Verbindung zwischen Verwaltung und Verwaltungsbericht in dieser Mittelinstanz nicht aufzugeben. Aber den Provinzialausschuß im Ganzen zum Verwaltungsgericht zu machen, wie der Antrag v. Kardorff, das führt zu einem Verfehlen des Hauptzweckes der ganzen Reform." Der Verwaltungsausschuß sei ein beweglicher Körper, auf den

---

296) Miquél Sten. Ber. A. 75, III, 1560.
297) v. Saucken-Tarputschen ebda. III, 1556; Schlüter ebda. III, 1559; Windthorst (Bielefeld) ebda. III, 1562.
298) Miquél ebda. III, 1561.
299) Gneist ebda. III, 1563.
300) durch das Landesverwaltungsgesetz von 1883.

die verschiedensten Interessen einen Einfluß hätten, er würde daher auch oft seinen Mitgliederbestand wechseln. Das aber passe nicht für das Verwaltungsgericht. „Das Verwaltungsgericht soll ständig sein in seinem Personal, in seinen Grundsätzen". Die Ständigkeit des Verwaltungsgerichtes widerspreche ebenfalls der Forderung der Fortschrittspartei, lieber Stellvertreter für die fehlenden Mitglieder des Verwaltungsgerichtes zuzuziehen, als die Zahl der Mitglieder einmal unter 5, die der Laien insbesondere unter 3 sinken zu lassen.

Bei den Abstimmungen nahm das Abgeordnetenhaus gleichwohl den Abänderungsantrag der Fortschrittspartei an, während es den Antrag der Freikonservativen ablehnte.[301])

Die weiteren Kommissionsbeschlüsse wurden im wesentlichen ohne weitere Diskussion bestätigt.

Erst gegen Schluß, bei Beratung der Bestimmungen über die Regelung der Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungsbehörde, Verwaltungsgericht und ordentlichem Gericht, wurde die Aussprache wieder lebhaft. Die Fortschrittspartei[302]) glaubte, daß jetzt ein günstiger Augenblick gekommen sei, um mit Erfolg einen Sturm gegen das bei den Liberalen wenig beliebte Kompetenzkonfliktsgesetz zu entfesseln. Mit beredten Worten setzte Hänel[303]) auseinander, das Gericht müsse selbst über seine Kompetenz befinden — das sei altes deutsches Recht —, ihm dürfe nicht die Verwaltungsbehörde durch Erhebung des Kompetenzkonfliktes anhängige Sachen entziehen können — das sei französisches Recht —. Es ist das das alte Mißtrauen der Liberalen degen die Verwaltung aus der vorrevolutionären und aus der Reaktionszeit, das hier zum Ausdruck kam.

Der Justizminister Leonhardt[304]) erklärte darauf, es sei verfehlt, bei der Beratung über das Verwaltungsgerichtsgesetz beiläufig den Streit um das Kompetenzkonfliktsgesetz vom 8. April 47 zum Austrage bringen zu wollen.

Gneist, der im Verlaufe der Verwaltungsreform schon wiederholt entscheidend in die Aussprachen eingegriffen hatte, wußte auch jetzt wieder den richtigen politischen Standpunkt dem Regierungs=

---

301) Sten. Ber. A. 75, III, 1565 und 1567.

302) Abänderungsantrag Windthorst (Bielefeld) „Das Gesetz vom 8. 4. 47 wird aufgehoben. Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 302 zu 1 Abs. 3 III, 1831.

303) Hänel Sten. Ber. A. 75, III, 1583 ff.

304) Leonhardt ebda. III, 1586.

wie dem Kommissionsvorschlag gegenüber einzunehmen.[305]) Gewiß wäre es ihm lieber gewesen, wenn die Regierung eine Lösung der Konfliktsfälle ohne den ominösen Kompetenzkonfliktsgerichtshof gefunden hätte, aber etwas anderes schien ihm für den Augenblick wichtiger; wegen eines bedeutsamen Angebotes der Regierung in einem anderen Punkte glaubte er den Regierungsvorschlag nicht ablehnen zu dürfen. Es war das der Vorschlag, daß bei einem Zuständigkeitsstreit zwischen Verwaltungsbehörde und Verwaltungsgericht das Oberverwaltungsgericht entscheiden solle. „Mit diesem Satz", führte er aus, „verzichten die Preußischen Minister in einem organischen Gesetz, welches ausgeführt werden muß, grundsätzlich auf die Selbstinterpretation der Verfassungsurkunde und der Verfassungsgesetze. Meine Herren, das ist der Angelpunkt, an dem der ganze Unfug des Französischen Konstitutionalismus, die ganze Gefahr der Parteiverwaltungsmißbräuche und der Parteiministerien, die eigentliche Wurzel der „Verfassungskonflikte" liegt . . . Meine Herren, damit erst gewinnt die Preußische Verfassung die Rechtsgrundlage, die ihr seit dem 31. Januar 1850 gefehlt hat. Damit sagen wir uns unwiderruflich los von dem Französischen Konstitutionalismus, der gerade darin das Wesen der Konstitution gesucht hatte, die Verwaltungsrechte parteimäßig zu handhaben durch die zeitigen Minister." Diesem Gewinn gegenüber biete der Kommissionsvorschlag nur Nachteile. Der jedesmal ad hoc zu bestellende Senat war Gneist nicht nur kein Ersatz für den Kompetenzkonfliktsgerichtshof, sondern eine Verschlechterung, da der Kompetenzkonfliktsgerichtshof wenigstens ein ständiges und kein Gelegenheitsgericht sei. Die Reform des Kompetenzkonfliktsgerichtshofes lasse sich heute zudem nur noch aus dem Reichsrecht lösen. Erst das noch zu schaffende Reichsgericht könne eine wirklich befriedigende Lösung der Streitfrage bringen. Zum Schluß greift er zusammenfassend den ersten Gedanken noch einmal auf, wegen dessen er die Annahme des Regierungsvorschlages empfiehlt.: „Da die Regierung schließlich ein non possumus gegen die Kommissionsvorschläge erklärt, da der positiv neue Kern der Regierungsvorlage die kostbarste Erwerbung unseres konstitutionellen Staates ist, die wir vielleicht seit zwanzig Jahren auf diesem Boden erhalten haben, so scheint mir das die Hauptsache, und bis zur Errichtung des Reichsobergerichtes kann man den Kompetenzgerichtshof, der seinen festen Platz einmal hat, unverändert leben lassen in seinen bisherigen Funktionen!"[306])

---

305) Gneist Sten. Ber. A. 75, III, 1588 ff.
306) Gneist ebda. III, 1590.

Das Abgeordnetenhaus stimmte diesen Ausführungen zu und nahm bei der Abstimmung über diesen Paragraphen unter Verwerfung des Kommissionsvorschlages den Regierungsvorschlag an.[307])

In der dritten Lesung versuchten die Konservativen[308]) in einem Antrag den alten Regierungsvorschlag, daß zur Beschlußfähigkeit des Verwaltungsgerichtes die Anwesenheit nur dreier Mitglieder ausreichend sein sollte, wiederherzustellen, allerdings ohne Erfolg, mochte der Antrag aus Zweckmäßigkeitsgründen auch gerechtfertigt sein. Die Liberalen[309]) glaubten in der Mehrzahl, selbst auf praktische Vorteile verzichten zu müssen, wenn nur der Grundsatz der Selbstverwaltung nicht durchbrochen würde. Alle weiteren Paragraphen mit Ausnahme des § 83 wurden ohne wesentliche Änderungen angenommen. Zu § 83 hatten die Nationalliberalen und die Fortschrittspartei gemeinsam einen Abänderungsvorschlag eingebracht,[310]) nach dem, entsprechend den Forderungen der Liberalen, das Verwaltungsgericht über seine Kompetenz selbständig entscheiden sollte, während es im übrigen bei Streitigkeiten zwischen Verwaltungsbehörde, Verwaltungsgericht und ordentlichem Gericht die alte Regelung nach dem Gesetz von 1847 bestehen ließ, da man die Frage, ob der Kompetenzkonfliktsgerichtshof auch künftig noch beizubehalten sei, nicht bei diesem Gesetz nebenher entscheiden wollte. Da auch die Freikonservativen[311]) mit dem Regierungsentwurf, der die Konfliktserhebung der Verwaltungsbehörde gegen das Verwaltungsgericht zuließ, nicht recht zufrieden waren, gelang es den Liberalen ohne Schwierigkeiten, ihren Abänderungsantrag durchzubringen.

Das Herrenhaus stimmte den Vorschlägen des Abgeordnetenhauses im wesentlichen zu.[312]) Nur gab es im Anschluß an die inzwischen zur Provinzialordnung gefaßten Beschlüsse den Verwaltungsgerichten, die das Abgeordnetenhaus in seiner Abneigung gegen die Bezirkseinteilung Provinzialverwaltungsgerichte genannt hatte, wieder den Namen Bezirksverwaltungsgerichte.[313]) Aus

---

307) Sten. Ber. A. 75, III, 1594.

308) v. Manteuffel ebda. III, 1639; v. Köller ebda. III, 1642.

309) v. Saucken-Tarputschen ebda. III, 1641, 1643; Windthorst (Bielefeld) ebda. III, 1642; dagegen a. A. Miquél ebda. III, 1642; Hoene ebda. III, 1641; Gneist ebda. III, 1641.

310) Miquél ebda. III, 1646, 1648; Windthorst (Bielefeld) ebda. III, 1650. Abänderungsantrag. Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 310 III, 1845.

311) v. Kardorff Sten. Ber. A. 75, III, 1648.

312) Sten. Ber. H. 75, I, 568; Kommissionsbericht Anl. Sten. Ber. H. 75, II, Nr. 107.

313) Berichterstatter v. Winterfeld-Menkin Sten. Ber. H. 75, I, 568; Kommissionsbericht Anl. Sten. Ber. H. 75, II, Nr. 107, S. 5.

praktischen Gründen stellte es im § 13 den Regierungsvorschlag wieder her, nach dem zur Beschlußfähigkeit des Bezirksverwaltungsgerichtes die Anwesenheit mindestens der beiden Beamten und eines Laienmitgliedes genügen sollte.[314])

Das Abgeordnetenhaus, an das der Entwurf dann wieder zurückging, stimmte ihm, ohne wesentliche Änderungen vorzunehmen, mit Ausnahme des § 13 zu.[315]) Die Fortschrittspartei sprach sich durch ihren Sprecher Windthorst (Bielefeld) entschieden dagegen aus, lediglich aus praktischen Gründen sich über den Grundsatz, daß die Laien eine bevorzugte Stellung gegenüber den Beamten in den Verwaltungsgerichten haben müßten, hinwegzusetzen. Auch hier gelte der Satz: „sunt certi denique fines", der ein weiteres Nachgeben unmöglich mache.[316]) Demgegenüber wies der Neukonservative v. Köller [317]) auf die praktische Erfahrung hin, die man mit den Verwaltungsgerichten bereits gemacht habe und auf die unerfreulichen Folgen, daß man künftig jedes Mal, wenn ein Mitglied krank oder sonst wie verhindert würde, die Sitzung entweder ausfallen lassen oder immer Stellvertreter bereithalten müsse. Bei der Abstimmung nahm das Abgeordnetenhaus mit seiner liberalen Mehrheit jedoch den Abänderungsantrag Windthorst (Bielefeld),[318]) der den früheren Beschluß des Abgeordnetenhauses wiederherstellen wollte, an.[319])

Das Herrenhaus, an das der Entwurf dann wieder gelangte, hielt jedoch aus praktischen Gründen an seinem früher gefaßten Beschluß fest und legte den Entwurf dem Abgeordnetenhaus wieder vor.[320])

Hier beschwor jetzt zunächst Gneist [321]) die Abgeordneten, das Gesetz nicht an dem Streit über die Anzahl der Laien, die zur Beschlußfähigkeit des Bezirksverwaltungsgerichtes erforderlich sein sollen, scheitern zu lassen. Außerdem sei ihm der reine Zahlenkult, zu dem sich der Streit allmählich ausgewachsen habe, unver-

---

[314]) Kommissionsbericht Anl. Sten. Ber. H. 75, II, Nr. 107, S. 7; Graf zur Lippe Sten. Ber. H. 75, I, 555.

[315]) Sten. Ber. A. 75, III, 2111, 2112.

[316]) Windthorst (Bielefeld) ebda. III, 2107.

[317]) v. Köller ebda. III, 1207; ebenso v. Manteuffel ebda. III, 2108; Wendorff ebda. III, 2109; v. Brauchitsch ebda. III, 2109; Graf v. Wintzingerode ebda. III, 2110; Hoene ebda. III, 2110.

[318]) Anl. Sten. Ber. A. 75, Nr. 419 zu 1. III, 2331.

[319]) Sten. Ber. A. 75, III, 2111.

[320]) Sten. Ber. H. 75, I, 644; Abänderungsantrag des Berichterstatters v. Winterfeld Anl. Sten. Ber. H. 75, II, Nr. 166.

[321]) Gneist Sten. Ber. A. 75, III, 2235; 2241.

ständlich; bei gerichtlichen Entscheidungen gäben die Gründe, nicht die Zahl der Mitglieder, den Ausschlag. Ein derartiger Grundsatz, wie ihn die Fortschrittspartei konstruiere, gebe es nicht. Auch sei in England, dem klassischen Lande der Selbstverwaltung eine derartige Bevorzugung der Laien unbekannt. Aus praktischen Gründen, schon, um die unerfreuliche Notwendigkeit, Stellvertreter bestellen zu müssen, zu vermeiden, bat Gneist schließlich, sich dem Vorschlag des Herrenhauses anzuschließen.

Wie Gneist erklärten sich jetzt auch außer Miquél[322]) die Nationalliberalen Lipke[323]) und Braun[324]) für die uneingeschränkte Annahme des Entwurfes, wie er aus dem Herrenhaus zurückgekommen war.

Die Fortschrittspartei führte einen verzweifelten Kampf, die Abgeordneten zu einer Ablehnung des § 13 zu bewegen. Durch ihre besten Redner, v. Saucken-Tarputschen,[325]) Windthorst (Bielefeld)[326]) und Richter (Hagen),[327]) suchte sie sie zu überzeugen, daß die Annahme dieses Paragraphen der Regierungsvorlage, nachdem man ihn schon dreimal abgelehnt habe, davon abgesehen, daß die früher geltend gemachten Gründe nach wie vor beständen, eine unverantwortliche Schwäche gegenüber dem Herrenhaus bedeuten würde, die das Abgeordnetenhaus zu einer scheinkonstitutionellen Einrichtung herabdrücken würde.

Die Nationalliberalen stimmten dieses Mal in größerer Anzahl mit den konservativen Parteien, sodaß das Verwaltungsgerichtsgesetz in der von dem Herrenhaus vorgeschlagenen Fassung schließlich zustande kam.[328]) Es enthielt Bestimmungen über die Zusammensetzung und den Instanzenzug der Verwaltungsgerichte, über die Zuständigkeit und das Verfahren.

---

322) Miquél ebda. III, 2236.
323) Lipke ebda. III, 2236.
324) Braun (Waldenburg) ebda. III, 2238, 2240.
325) Sten. Ber. A. 75, III, 2236, 2239.
326) ebda. III, 2237.
327) ebda. III, 2240.
328) ebda. III, 2241.

VI.

Ausschau und Rückblick.

1. Weiterausbau der neubegründeten Selbstverwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Die Kreisordnung von 1872, die Provinzialordnung und das Verwaltungsgerichtsgesetz von 1875 haben die Selbstverwaltung und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der preußischen Kreis- und Provinzialverwaltung begründet. Die Anpassung an die moderne Zeit war damit im wesentlichen durchgeführt.

Die Kreis- und Provinziallandtage sind aus ständischen Versammlungen in moderne, kommunale Vertretungskörper, wie sie die Städte schon seit der Reform von Steins kannten, umgewandelt. Dem Gedanken der obrigkeitlichen Selbstverwaltung entsprechend wirken in den Verwaltungskörpern neben den Berufsbeamten Laien im Ehrenamt. Die gutsherrliche Polizei ist abgeschafft, die Polizei auf dem platten Lande ist ehrenamtlich tätigen Amtsvorstehern übertragen. Gegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden gibt es einen Rechtsschutz vor unabhängigen Verwaltungsgerichten mit einem geordneten Verfahren und einem ausgebauten Instanzenzug, dessen oberste Spitze nicht das Ministerium, sondern ein von ihm unabhängiges Oberverwaltungsgericht bildet.[329])

Nachdem einmal die Grundlagen geschaffen waren, brachte der weitere Verlauf der Verwaltungsreform in den 80er Jahren nur noch eine zusammenfassende Ueberarbeitung und notwendige Weiterführung der zahlreichen neuen gesetzlichen Bestimmungen, sowie eine Anpassung der Organisation der allgemeinen Landesverwaltung an das neu geschaffene Selbstverwaltungssystem.[330]) Die Regierung verwirklichte den in der Provinzialordnung beige-

---

[329]) Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß die finanzielle Grundlage der neuen Selbstverwaltungsorganisation durch das Gesetz, betreffend die Dotation der Provinzial- und Kreisverbände vom 30. April 1873 gesichert wurde.

[330]) Zum folgenden: v. Meier 682—684; Gneist f. 70—72; Klein-Hattingen II, 122; v. Stengel 166—184; Bornhak III, 312 ff.; Bühler b. 269; Schücking 57; Richter a. 35—44; Loening 295 f.; Friedrichs a. 30—36; Friedrichs b. 753; Mueller 84 f., 95 ff.; Maull 42 ff., 106 ff.; Kerstiens in Bühler-Kerstiens 9.

gebenen Denkschrift den Parteien zur Aussprache unterbreiteten Plan, die durch die neuen Gesetze ausgehölte innere Abteilung der alten Bezirksregierungen zu beseitigen und die ihr noch verbliebenen Aufgaben dem Regierungspräsidenten zur alleinigen Entscheidung zu übertragen. Die Parteien haben denn auch ihre grundsätzliche Stellung zu dieser Frage bereits bei der Beratung der Provinzialordnung im einzelnen dargelegt.

Um die Selbstverwaltung auch auf die Landgemeinden auszudehnen, mußte der Kreis- und der Provinzialordnung noch eine Landgemeindeordnung hinzugefügt werden; auch fehlte noch eine Anpassung der Städteordnung von 1853 an die neuen Gesetze.

Schließlich mußten die neuen Reformgesetze, die mit Ausnahme des Verwaltungsgerichtsgesetzes nur für die östlichen Provinzen der Monarchie erlassen waren, auf die anderen Provinzen ausgedehnt werden.

Das Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 26. Juli 1876 / 1. August 1883 [331]) grenzte die sachliche Zuständigkeit der zahlreichen neuen Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte von einander ab. Es schied im einzelnen die streitigen von den einfachen Verwaltungssachen, bestimmte die Zuständigkeit und den Instanzenzug der verschiedenen Verwaltungsgerichte für die einzelnen streitigen Verwaltungssachen und verteilte die Beschlußsachen auf die verschiedenen Verwaltungsbehörden.

Das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 26. Juli 1880 / 30. Juli 1883 [332]) [332a]) faßte die verschiedenen organisatorischen Bestimmungen in den bisher erlassenen Reformgesetzen, soweit sie die allgemeine Landesverwaltung betrafen, zusammen. Es regelte nunmehr das Verwaltungsstreit- und Beschlußverfahren die Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen, die Zwangsbefugnisse und das Polizeiverordnungsrecht. Außerdem nahm es die Bestimmungen über die Organisation der Verwaltungsbehörden (Provinzial-, Bezirks-, und Kreisbehörden usw.)

---

331) G. S. 237.

332) G. S. 195.

332a) Das Revisionsgesetz bezweckte im wesentlichen, die von der Regierung in dem Entwurf zu dem Gesetz vom 26. Juli 1880 zwar vorgeschlagene, vom Abgeordnetenhaus damals aber abgelehnte Verschmelzung des Bezirksrates und des Bezirksverwaltungsgerichtes zu einem Bezirksausschuß nunmehr durchzuführen, um die Bezirksorganisation zu vereinfachen. Auch eine Beseitigung des Provinzialrates war vorgesehen, scheiterte aber an dem Widerstand des Abgeordnetenhauses.

in sich auf, wobei es die durch die Provinzialordnung ganz unübersichtlich gewordene Bezirksverwaltung vereinfachte: Es hob die kollegialische innere Abteilung der Bezirksregierung, die nach Abgabe fast sämtlicher Aufgaben an den Kreisausschuß, den Bezirksrat und das Bezirksverwaltungsgericht zu einer reinen Exekutivbehörde geworden war, endgültig auf und ersetzte sie durch den allein entscheidenden Regierungspräsident. Eine weitere Vereinfachung der Bezirksverwaltung trat dadurch ein, daß das Landesverwaltungsgesetz die getrennte Bearbeitung der streitigen und der einfachen Verwaltungssachen in der Bezirksinstanz aus praktischen Gründen beseitigte, weil die Grenzen beider Gebiete zu sehr ineinander übergingen. Es verschmolz daher den Bezirksrat und das Bezirksverwaltungsgericht zu einer einheitlichen Behörde, dem Bezirksausschuß, bestehend aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden und 6 Mitgliedern, von denen 2 Berufsbeamte vom König ernannt und 4 Laien vom Provinzialausschuß gewählt werden sollten.

Die Kreisordnung und die Provinzialordnung wurden den Neuerungen durch Novellen vom 19. bezw. 21. März 1881[333]) angepaßt.

Indem das Landesverwaltungsgesetz die Verfahrensvorschriften für die Verwaltungsgerichte übernahm, höhlte es das Verwaltungsgerichtsgesetz derart aus, daß von ihm nur noch die Bestimmungen über das Oberverwaltungsgericht übrig blieben.[334]) Auch der § 83 VGG. über die Lösung der Kompetenzkonfliktsfälle wurde durch den inhaltlich im wesentlichen gleichen § 113 LVG. ersetzt. Der Streit um die Beseitigung des alten Kompetenzkonfliktsgerichtshofes wurde durch die Verordnung, betreffend die Kompetenzkonflikte zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden vom 1. August 1879[335]) erledigt, die den Gerichtshof in veränderter Gestalt beibehielt.

Ein von der Regierung im Jahre 1876 gemachter Versuch, die Städteordnung von 1853 an die neuen Reformen anzupassen, scheiterte an dem Widerstande des Herrenhauses.[336])

Nachdem einmal das Reforminteresse im wesentlichen befriedigt war, sollten bis zum Erlaß der schon 1869 geforderten Landgemeindeordnung nochmals 10 Jahre ins Land gehen. Die Landgemeindeordnung kam erst 1891 zustande.[337])

---

333) G. S. 155 und 335.
334) § 154 LVG.
335) G. S. 573.
336) Schuster in Gebhardt-Meister III, 269.
337) LGO. 3. 7. 1891 G.S. 233.

Die Ausdehnung der bisher nur für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen erlassenen Kommunalgesetze auf die westlichen Provinzen erfolgte im Verlauf der 80er Jahre.[338]

2. Gesamtüberblick.

Der Kampf der Konservativen und Liberalen um die Begründung der Selbstverwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der preußischen Kreis- und Provinzialverwaltung ist in seinem bunten Wechselspiel der politischen Kräfte an unserm Auge vorbeigeglitten. Wir haben dann noch einen Blick auf die durch die grundlegenden Gesetze bedingte weitere Entwicklung der Dinge geworfen. Versuchen wir jetzt, rückschauend einen Gesamtüberblick über die Stellung der beiden polar entgegengesetzten Gruppen, der Konservativen auf der einen und der Liberalen auf der anderen Seite, zu dieser Reform der preußischen Verwaltung zu gewinnen.

Der politische Kampf um die Verwaltungsreform der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts kennt nicht die dramatische Steigerung, aber auch nicht den dramatischen Niedergang, den die 1848er Reformbewegung gehabt hat. Der politische Kampf hat sich mit der Ernüchterung der Geister und dem Ausbau des parlamentarischen Apparates — es sei erlaubt, ein modernes Bild zu gebrauchen — zu einem Stellungskrieg entwickelt, bei dem in langwierigem, zähem Ringen um jede Position gekämpft werden muß.

Die K o n s e r v a t i v e n[339] begrüßten zuerst mit großer Zuversicht die von Bismarck eingeleitete Verwaltungsreform. Sie durften das mit Recht. Wie die Liberalen sahen auch sie in der Mehrzahl ein, daß die Patrimonialverwaltung auf dem platten Lande und die ständische Zusammensetzung der Kreis- und Provinziallandtage

---

[338] Hannover	KO. 6. 5. 84. (GS. 181);	PO. 7. 5. 84. (GS. 237).
Hessen-Nassau	KO. 7. 6. 85. (GS. 193);	PO. 8. 6. 85. (GS. 242).
Westfalen	KO. 31. 7. 86. (GS. 217);	PO. 1. 8. 86. (GS. 254).
Rheinprovinz	KO. 30. 5. 87. (GS. 209);	PO. 1. 6. 87. (GS. 249).
Schleswig-Holstein	KO. 26. 5. 88. (GS. 189);	PO. 27. 5. 88. (GS. 191).

[339] Zum folgenden: Parisius a. 117, 148; ders. b. 16 ff.; Salomon I, 114, II, 1—27; v. Petersdorff 450 f.; Schuster in Gebhardt-Meister III, 189—200, 206, 210; Gothein 439; Biedermann II, 468 ff.; Philippovich 1 ff., 21 ff.; Klein-Hattingen I, 374 ff., 483—502, II, 83—123; Jentsch 90; Philippson 263—268; Stillich I, 8—29, II, 47—53.

der modernen Entwicklung des preußischen Staates nicht mehr entsprach. Sie waren daher damit einverstanden, daß die Gutspolizei in Zukunft aufgehoben und die Polizeiverwaltung auf dem Lande einem Amtshauptmann, der als ein preußisches Gegenstück zu dem englischen Friedensrichter gedacht war, übertragen werden sollte, während im übrigen alles beim alten blieb. Sie konnten das um so mehr, als die Amtshauptleute doch wieder aus den Reihen der Gutsbesitzer genommen werden mußten. Auch die Ablösung der ständischen Kreistage durch Kreistage, die getrennt von drei Wählergruppen gewählt werden sollten, mußte ihnen billig erscheinen, da dieser Vorschlag sich mit seiner dem Ständegedanken nicht fremden Schichtung der Bevölkerung in verschiedene Gesellschaftsgruppen eng an den bestehenden Rechtszustand anlehnte. Aus allen diesen Gründen konnten die Konservativen den Kreisordnungsentwurf von 1869 willkommen heißen, er entsprach ganz dem Gedanken, der in dem Aufruf der konservativen Partei vom 24. Oktober 1867 zu den Wahlen zum Abgeordnetenhaus niedergelegt war: „Wir halten dafür, daß die Kreis- und Provinzialordnungen der östlichen Landesteile der Verbesserung, besonders in Zusammensetzung der Vertretung und durch Erweiterung der Selbstverwaltung fähig und vielfach bedürftig sind; – wir werden jederzeit bereit sein, besonnene Reformen nach dieser Richtung hin mit Entschiedenheit zu fördern.“ [340])

Als es den Liberalen dann aber im Lauf der Verhandlungen allmählich gelang, den Kreisordnungsentwurf in ihrem Sinne abzuändern, vor allem innerhalb der Kreise kommunale Amtsgemeinden nach Art der westfälischen Ämter und der rheinischen Landbürgermeistereien zu konstruieren, gingen die Konservativen mehr und mehr zur Opposition über.

Die Freikonservativen jedoch, die sich den Nationalliberalen genähert hatten, glaubten das Scheitern des Gesetzes nicht verantworten zu können und setzten sich auch jetzt noch, nachdem der Entwurf eine liberalere Prägung erhalten hatte, weiter für ihn ein.

Infolge der scharfen Opposition der Rechtsradikalen des Abgeordnetenhauses und der Konservativen des Herrenhauses gegen den Gesetzentwurf zerbrach 1873 die konservative Partei. Der kleinere, völlig unbedeutende Flügel der Altkonservativen verharrte auch in Zukunft in ablehnender Haltung gegenüber der Verwaltungsreform. Der größere Teil, der mit der Stärke der konservativen Partei im Vorjahr verglichen, auch nur ein kläglicher Überrest der einst stolzen Partei war und jetzt die neukonservative

[340]) Salomon I, 116.

Partei[341]) bildete, glaubte dem konservativen Gedanken besser zu dienen, wenn er seine Mitarbeit an der Reform nicht versagte. Die Neukonservativen näherten sich daher dem freikonservativ-nationalliberalen Block. In der Tat erreichten sie im Verein mit den Freikonservativen, daß sich die Reform nur in einem gemäßigt liberalem Sinne fortentwickelte und sich in manchen wichtigen Punkten konservative Ideen[342]) durchsetzen konnten.

Die Liberalen standen dem ersten Reformversuch durch die Kreisordnung skeptisch gegenüber. Sie verkannten nicht, daß, wenn der Entwurf auch manche Verbesserungen gegenüber dem bestehenden Rechtszustand brachte, damit eine wesentliche Änderung noch nicht gegeben war. Erst als es ihnen gelang, eine Anzahl ihrer Forderungen durchzusetzen, versagten die gemäßigten Liberalen, die sich vorwiegend in der nationalliberalen Partei gesammelt hatten, der Regierung ihre Mitarbeit nicht mehr. Seitdem ist die nationalliberale Partei, die schon gleich nach der Vorlage des ersten Kreisordnungsentwurfes erklärt hatte, für das Zustandekommen des Gesetzes eintreten zu wollen, vorausgesetzt, daß es erst im liberalen Sinne umgestaltet würde, die eigentliche Trägerin der ganzen Verwaltungsreform geblieben. Die nationalliberale Partei hatte sich nach den Erfolgen des Jahres 1866 von der Fortschrittspartei abgespaltet, um sich wieder mit Bismarck auszusöhnen. Auf die nationalliberale Partei stützte sich Bismarck in den 70er Jahren. Den Nationalliberalen lag wiederum viel daran, die Gunst Bismarcks nicht zu verlieren, förderte er doch besonders auch ihre Interessen in dem um dieselbe Zeit stattfindenden Kampf gegen die katholische Kirche.

Die Fortschrittspartei verharrte in ihrem alten Groll gegen Bismark. Die Reformgesetze sagten ihr wenig zu. Sie waren ihr nicht grundsätzlich genug, zu sehr Kompromißgesetze. Schon daß die Reform bei dem Kreise und nicht bei dem untersten Glied der Verwaltung, der Landgemeinde einsetzte, hielt sie für eine bedauerliche Schwäche den Konservativen gegenüber. Am liebsten hätte sie es auch gesehen, wenn das Abgeordnetenhaus gar nicht erst in eine Beratung des Kreisordnungsentwurfes eingetreten wäre, sondern ihn von vornherein abgelehnt hätte. Wenn die Fortschrittspartei zum Schluß doch für die Annahme der Kreis-

[341]) Durch die Änderung des Namens in „neukonservativ“ wollten diese Konservativen andeuten, daß sie mit der Vergangenheit abgeschlossen und ihre Anschauungen revidiert hatten.

[342]) z. B. Ernennung des Amtsvorstehers, Beibehaltung der Bezirkseinteilung, Schaffung der Provinzial- und Bezirksräte.

ordnung stimmte, so geschah das nur aus taktischen Gründen, weil sie mit Recht annehmen konnte, daß die konservative Partei bei ihrer ablehnenden Haltung durch die Annahme der Kreisordnung in eine schwere, wenn nicht unüberwindliche Parteikrise geraten würde, wie es denn auch wirklich der Fall war. Bei den Verhandlungen über die Provinzialordnung und das Verwaltungsgerichtsgesetz machte die Fortschrittspartei fortgesetzt Schwierigkeiten und behielt auch bei den Schlußabstimmungen ihre ablehnende Haltung bei.

VII.

Schlußwort.

Aus dem Kampf der Konservativen und Liberalen in den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts ist eine Reform der preußischen Kreis- und Provinzialorganisation hervorgegangen, die wir als gemäßigt liberal bezeichnen müssen. Gerade daß keiner der politischen Gegenspieler einen vollen Sieg errungen hat, ist vielleicht der Grund, weshalb die Neuordnung der Verwaltung sich bis auf unsere Tage in ihren Grundlagen bewährt und den Anforderungen an sie genügt hat. Sie war eine reife, glückliche Verbindung der theoretischen Ideen der Liberalen über die moderne Staatsverfassung und -verwaltung mit den praktischen Erfahrungen der Konservativen über die aus der Tradition erwachsenen Notwendigkeiten gerade der Verwaltung des preußischen Staates. Deshalb blieb ihr auch das Schicksal der jungen, überschäumenden 1848er Bewegung, die ohne Rücksicht auf die historischen Voraussetzungen, ohne Rücksicht auf die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse und Unterschiede der Ost- und Westprovinzen die Verwaltung ganz Preußens im liberalen Sinne umgestalten und vereinheitlichen wollte, erspart, daß alle Erfolge durch eine Reaktionsbewegung wieder fortgeschwemmt und die alten Zustände wieder hergestellt wurden.

Lebenslauf.

Geboren wurde ich, Ewald Meister, am 8. Januar 1905 zu Münster i. W. als Sohn des verstorbenen Geheimen Regierungsrates ordentlichen Professors der Geschichte an der Westfälischen Wilhelms-universität Dr. phil. Aloys Meister und seiner Ehefrau Paula geb. Tilmann. Ich bin katholisch.

Nach dreijährigem Besuch der Domschule zu Münster kam ich Ostern 1914 auf das humanistische Gymnasium Paulinum zu Münster, das ich Ostern 1923 mit dem Zeugnis der Reife verließ.

Ich studierte dann 6 Semester Rechtswissenschaft und zwar im Sommersemester 1923 und im Wintersemester 1923/24 in Münster, im Sommersemester 1924 in München, in den übrigen Semestern wieder in Münster.

Am 3. und 5. November 1926 bestand ich die erste juristische Prüfung bei dem Oberlandesgericht in Hamm.

Im Wintersemester 1926/27 war ich Gasthörer, im Sommersemester 1927 und im Wintersemester 1928 wieder bei der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät zu Münster immatrikuliert.

Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 25. Juli 1929.

Allen meinen akademischen Lehrern bin ich zu aufrichtigem Dank verpflichtet, besonders aber Herrn Professor Dr. Bühler, der mich zu dieser Arbeit anregte und mir bei der Abfassung stets mit seinem Rate freundlichst zur Seite stand.